

## Partner aus Kalkül: russische Politik in Zentralasien

Schmitz, Andrea

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmitz, A. (2008). *Partner aus Kalkül: russische Politik in Zentralasien*. (SWP-Studie, S 5). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-248743>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Andrea Schmitz*

## Partner aus Kalkül

Russische Politik in Zentralasien

S 5  
März 2008  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2008

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Zentralasien im Kontext russischer Außenpolitik</b>
7	Russlands »Außenpolitische Bestandsaufnahme« von 2007
8	Russische Zentralasienpolitik seit 1991
8	<i>Die neunziger Jahre</i>
11	<i>Entwicklungen seit 2001</i>
14	<b>Politikfelder und Strategien</b>
14	Ökonomische Verflechtung
14	<i>Interdependenz von Staat und Markt</i>
15	<i>Energiepolitik in Zentralasien</i>
21	Sicherheitspolitische Vernetzung
21	<i>Institutionelle Prämissen</i>
23	<i>Konkurrierende Interessen</i>
26	<b>Fazit und Perspektiven</b>
26	Russland
27	Europäische Union
29	<b>Abkürzungen</b>

*Dr. Andrea Schmitz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der  
Forschungsgruppe Russland / GUS*

**Partner aus Kalkül**  
**Russische Politik in Zentralasien**

Im Juni 2007 legte die Europäische Union ein Konzeptpapier vor, mit dem sie deutlich machte, dass sie künftig eine aktivere Rolle in Zentralasien spielen will. Die unter der deutschen Ratspräsidentschaft erarbeitete »Strategie für eine neue Partnerschaft mit Zentralasien« zielt darauf ab, die wirtschaftliche und politische Modernisierung sowie den Ausbau der regionalen Kooperation in Zentralasien voranzutreiben und die Präsenz der EU in einem Teil der Welt zu verstärken, dessen strategische Bedeutung vor allem energie- und sicherheitspolitisch begründet ist.

Nur wenige Monate zuvor, im März, hatte das Außenministerium der Russischen Föderation eine »Außenpolitische Bestandsaufnahme« publiziert, mit der Moskaus Prioritäten in der auswärtigen Politik neu festgeschrieben wurden. Das Papier lässt keinen Zweifel daran, dass die Bedeutung Zentralasiens auch für Russland stark zugenommen hat und dass es – wie im Fall der EU – vor allem wirtschafts- und sicherheitspolitische Interessen sind, die Russland mit der Region verbinden. Folgerichtig spricht sich die »Bestandsaufnahme« – nicht anders als das Zentralasienkonzept der EU – dezidiert dafür aus, die eigene Präsenz in diesem Raum zu verstärken und die bestehenden Integrationsmechanismen gezielter als bisher zu nutzen, um die Region an den eigenen Orbit zu binden.

Dass Zentralasien neuerdings so große Aufmerksamkeit erfährt, liegt vor allem an den Erdöl- und Erdgasreserven, über die einige Staaten der Region verfügen. Das Gros dieser Rohstoffe wird – vornehmlich aus historischen und geographischen Gründen – über Russland exportiert, das einen Teil davon an Europa weiterverkauft. Die strategische Bedeutung Zentralasiens ist darüber hinaus der Tatsache geschuldet, dass die an Afghanistan grenzende Region politisch instabil und deswegen tendenziell krisenanfällig ist. Sowohl Russland als auch die EU sehen daher in der Sicherheitspolitik eine zentrale Komponente ihres Engagements. Erstaunlicherweise findet diese Interessenkonvergenz im Zentralasienkonzept der EU keinen Niederschlag. Auch Empfehlungen zu einer möglichen Kooperation mit Russland in dieser allseits umworbenen Region sucht man vergebens. Eine eingehende Analyse der russischen Zentralasienpolitik zeigt jedoch, dass sich diese Vernachlässigung lang-

fristig als strategischer Fehler erweisen könnte. Ohne Russland, so das zentrale Ergebnis dieser Studie, wird die EU ihre Ziele in dieser Region nämlich kaum verwirklichen können.

Die Interessen und politischen Vorgehensweisen Russlands in Zentralasien haben sich seit der Auflösung der Sowjetunion gewandelt. In den neunziger Jahren, die von regionalen Differenzierungsprozessen und einer zunehmenden Westorientierung der zentralasiatischen Staaten geprägt waren, spielten diese nur eine Nebenrolle in den Außenbeziehungen der Russischen Föderation. Dies änderte sich mit der neuen sicherheitspolitischen Bedrohung durch islamistische Gruppierungen, die gegen Ende des Jahrzehnts zu einer Wiederannäherung zwischen Moskau und den Staaten Zentralasiens führte. Die geostrategische Aufwertung der Region seit dem Herbst 2001 und die damit einhergehende verstärkte Präsenz des westlichen Bündnisses zwangen Russland jedoch dazu, das außenpolitische Instrumentarium neu zu justieren, um seine Vormachtstellung in der Region zu wahren. Damit gewannen neben der Sicherheitspolitik auch andere Politikfelder an Bedeutung. Vor allem die wirtschaftliche Zusammenarbeit wurde seit dem Amtsantritt von Präsident Wladimir Putin als Mittel der Außenpolitik aufgewertet.

Eine genauere Betrachtung der wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen Russlands lässt erkennen, dass die Bedeutung der zentralasiatischen Rohstoffreserven für die russische Energiewirtschaft gar nicht hoch genug eingeschätzt werden kann. Ihr Engagement in Zentralasien bildet letztlich die Grundlage für die Expansion auf dem globalen Markt. Aufgrund der engen Vernetzung von Staat und Energiewirtschaft ist auch weiterhin mit einer hohen Konvergenz staatlicher und wirtschaftlicher Interessen gerade auf diesem Sektor zu rechnen. Die gesteigerten Bemühungen um die Verflechtung des russischen und des zentralasiatischen Energiemarktes sind insofern Folge eines ökonomischen Kalküls, das für die russische Zentralasienpolitik auch in Zukunft handlungsleitend sein wird.

Auf eine stärkere inter-institutionelle Vernetzung zielen zudem die russischen Aktivitäten im Bereich der Sicherheitspolitik ab. Dabei erwiesen sich die sogenannten »Farbrevolutionen« im postsowjetischen Raum als Katalysator für das Wiederaufleben der bi- und multilateralen Kooperation mit Russland. Eine bedeutende Rolle spielt in diesem Zusammenhang die *Shanghai Organisation für Zusammenarbeit*, die sich als überregionales sicherheitspolitisches Format von eini-

gem Gewicht etabliert hat und deren Hauptfunktion darin besteht, die Interessen Russlands und Chinas in Zentralasien auszubalancieren.

Im Ergebnis zeigt die Analyse der russischen Politik in der Region, dass während der Amtszeit Präsident Putins die Voraussetzungen für eine auch weiterhin wirksame ökonomische und politische Verflechtung zwischen den zentralasiatischen Staaten und Russland geschaffen wurden. Diese Verflechtung wird begünstigt durch seit der Sowjetzeit existierende Interdependenzen im Bereich des Handels und der Transportinfrastruktur sowie durch institutionelle und ideologische Affinitäten. Allerdings sind die russischen Interessen in der Region nicht unangefochten. Das liegt in erster Linie an der ökonomischen Expansion Chinas nach Zentralasien, die zur Folge hat, dass die Abhängigkeit der dortigen Rohstoffexporteure – vor allem Kasachstans und Turkmenistans – von Russland als ihrem Haupthandelspartner geringer werden wird.

Der ökonomische Wettbewerb zwischen China und Russland in Zentralasien wird weiter zunehmen, vor allem auf dem Erdgassektor. Dass Russland hier langfristig bestehen wird, kann nicht als gesichert gelten, wäre jedoch für die EU angesichts ihrer energiepolitischen Verflechtung mit der Russischen Föderation von höchstem Interesse. Es erscheint daher ratsam, die Zentralasienpolitik der EU stärker strategisch auszurichten. Dabei muss man sich vergegenwärtigen, dass die Europäer in diesem Teil der Welt kein prominenter Akteur sind und in energiepolitischer Hinsicht keine hohen Gewinne zu erwarten haben. Im Falle Russlands, des wichtigsten strategischen Partners der EU in Zentralasien, verhält sich das anders – und angesichts des sich verschärfenden russisch-chinesischen Wettbewerbs in der Region sollten die Europäer begreifen, dass es in ihrem Interesse liegt, wenn Russland seinen Einfluss in Zentralasien wahren kann.

Energiepolitische Alleingänge werden der EU langfristig wenig einbringen, weil sie nicht über die nötigen Ressourcen verfügt, um in Zentralasien mit Russland und China konkurrieren zu können. Die Europäer sollten folglich darüber nachdenken, wie sich aus der Kooperation mit Russland Synergien gewinnen lassen und wie das russische Bestreben, sich als Brücke zwischen China und dem euro-atlantischen Raum zu etablieren, in den Dienst der eigenen Interessen gestellt werden kann. Deutschland, das in der europäischen Zentralasienpolitik eine Vorreiterrolle spielt, sollte sich dafür starkmachen, dass in der EU die längst überfällige Diskussion darüber in Gang kommt.

## Zentralasien im Kontext russischer Außenpolitik

Die Russische Föderation widmet den Beziehungen zu den Staaten Zentralasiens seit Beginn des 21. Jahrhunderts wieder besondere Aufmerksamkeit. Im März 2007 veröffentlichte das Außenministerium eine »Außenpolitische Bestandsaufnahme«, die die Rolle Russlands in der internationalen Politik reflektiert und seine – zuletzt durch die außenpolitische Doktrin des Jahres 2000 definierten – Ziele im globalen und regionalen Umfeld neu bewertet.<sup>1</sup> Das Papier ist Ausdruck einer grundsätzlichen strategischen Neuausrichtung der Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Putin<sup>2</sup> und zugleich eine Art Zwischenbilanz des während seiner bisherigen Amtszeit Erreichten. Als wichtigste Errungenschaft der jüngeren Vergangenheit und zugleich strategisches Generalziel russischer Außenpolitik nennt das Papier die Erweiterung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit. In diesem Zusammenhang sei die Staatsführung nicht nur befähigt, sondern auch verpflichtet, eine aktivere Rolle und mehr Verantwortung bei der Gestaltung des internationalen Systems zu übernehmen. Dem postsowjetischen Raum als traditioneller Einflussphäre russischer Politik und hierbei besonders dessen östlicher Peripherie kommt dabei eine Schlüsselrolle zu. Damit bekräftigt das Papier einen Trend, der während der Präsidentschaft Putins sukzessive an Bedeutung gewonnen hat.

Der folgende Abschnitt gibt zunächst einen Überblick über den politischen Kontext der »Bestandsaufnahme«, skizziert dann die Rolle, die Zentralasien darin beigemessen wird, und benennt die hierfür maßgeblichen Faktoren. Anschließend werden die Entwicklungen in der russischen Zentralasienpolitik

seit 1991 nachgezeichnet und die Hintergründe des Bedeutungswandels der Region beleuchtet.

### Russlands »Außenpolitische Bestandsaufnahme« von 2007

Die Bestandsaufnahme zur auswärtigen Politik, von Präsident Putin bereits im Juni 2006 angekündigt, steht in Zusammenhang mit einem wachsenden Antagonismus im Verhältnis zu den USA, für den mehrere Faktoren verantwortlich sind.<sup>3</sup> An erster Stelle zu nennen sind hier die Nato-Erweiterung im Westteil des postsowjetischen Raumes und die Diskussion über einen möglichen Beitritt der Ukraine und Georgiens zu dem Bündnis. Russland wertet dies als Ausdruck einer anhaltenden Expansion des Westens in seinen Einflussbereich. Für Verstimmung sorgte zudem die Bombardierung Serbiens durch die Nato im Jahr 1999, die durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nicht legitimiert und von Moskau vehement abgelehnt worden war. Ein zusätzlicher Faktor, der zur Abkühlung der russisch-amerikanischen Beziehungen beitrug, war die Ankündigung der USA, sich aus dem ABM-Vertrag von 1972 zurückzuziehen<sup>4</sup> – just zu einem Zeitpunkt, als Washington die Bedeutung der Partnerschaft mit Russland im Kampf gegen den Terrorismus unterstrich. Der mangelnde Erfolg der amerikanischen Intervention im Irak, die Moskau missbilligt hatte, vertiefte die Entfremdung zwischen den beiden Staaten und ließ das russische Selbstbewusstsein als weltpolitischer Akteur weiter erstarken.

Vor diesem Hintergrund wurden schließlich die Pläne zur Stationierung eines Raketenabwehrsystems in Polen und Tschechien als Affront aufgefasst. Russland befürchtet, ein solcher Abwehrschild könnte seine strategischen Interessen langfristig untergraben

<sup>1</sup> Die *Koncepcija vnešnej politiki Rossijskoj Federacii* [Außenpolitische Konzeption der Russischen Föderation] vom 28. Juni 2000 ist zugänglich über <[www.nationalsecurity.ru/library/00014/index.htm](http://www.nationalsecurity.ru/library/00014/index.htm)>, die »Bestandsaufnahme« über <[www.mid.ru/brp\\_4.nsf/sps/3647DA97748A106BC32572AB002AC4DD#D092D092D095D094D095D09DD098D095](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/sps/3647DA97748A106BC32572AB002AC4DD#D092D092D095D094D095D09DD098D095)> (diese Internetseiten und alle folgenden eingesehen am 23.2.2008).

<sup>2</sup> Dazu grundlegend Bobo Lo, *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, London: The Royal Institute of International Affairs (RIIA), 2003; Lena Jonson, *Vladimir Putin and Central Asia. The Shaping of Russian Foreign Policy*, London 2004.

<sup>3</sup> Vgl. *Koncepcija vnešnej politiki Rossijskoj Federacii* [wie Fn. 1]; Mark A. Smith, *A Review of Russian Foreign Policy*, Camberley, Surrey: Defence Academy of the United Kingdom, Conflict Studies Research Centre, Juli 2007 (Russian Series 07/20), S. 3f.

<sup>4</sup> Der Vertrag zur Begrenzung von Raketenabwehrsystemen (Anti-Ballistic Missiles) war im Jahr 1972 zwischen den USA und der Sowjetunion geschlossen worden; die Kündigung durch die USA erfolgte im Juni 2002.



und als erster Schritt zu einer permanenten militärischen Präsenz der USA in Ostmitteleuropa dienen. Nicht zuletzt steht auch die amerikanische Energiepolitik im postsowjetischen Raum den russischen Interessen entgegen. Die USA betreiben den Ausbau einer von Russland unabhängigen Transportinfrastruktur für fossile Brennstoffe und treten offensiv für eine Restrukturierung des zentralasiatischen Elektrizitätsmarktes ein, was eine stärkere Integration der regionalen Ökonomien in den südasiatischen Raum zur Folge hätte.<sup>5</sup>

Angesichts dieser Entwicklungen hat der postsowjetische Raum, besonders dessen zentralasiatischer Teil, für die russische Außen- und Sicherheitspolitik erheblich an strategischem Gewicht gewonnen. Hatte das außenpolitische Konzept des Jahres 2000 lediglich die Bedeutung der bi- und multilateralen Zusammenarbeit mit den GUS-Staaten betont und dabei vor allem den sicherheitspolitischen Aspekt (insbesondere den Kampf gegen Terrorismus und Extremismus) hervorgehoben, so setzte die »Bestandsaufnahme« neue Akzente.

Das Papier unterstreicht die führende Rolle Russlands im postsowjetischen Raum, die eine natürliche Folge der historisch gewachsenen wirtschaftlichen und sozialen Bindungen sei. Besonders auffällig ist die Betonung der ökonomischen Dimension, die als Fundament der Beziehungen zwischen Russland und den Staaten des postsowjetischen Raumes und zugleich als Schwerpunkt der Zusammenarbeit gewertet wird. Dabei hebt die »Bestandsaufnahme« hervor, dass sich die Kooperation in Wirtschaft und Handel künftig an rein marktwirtschaftlichen Kriterien orientieren und auf die ökonomische Modernisierung und Liberalisierung des postsowjetischen Raumes zielen werde. Zugleich wird explizit darauf hingewiesen, dass eine Vorzugsbehandlung einzelner GUS-Mitglieder nicht mehr vorgesehen sei. In diesem Zusammenhang empfiehlt das Papier, die aufgrund der bestehenden Interdependenzen ohnehin naheliegende regionale (Re-) Integration zu forcieren. Russland sei dabei in seiner Funk-

tion als treibende Kraft der Modernisierung bis auf weiteres durch keinen anderen Akteur zu ersetzen.

Als Kern und wichtigsten Mechanismus des Integrationsprozesses nennt das Papier die *Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft* (EurasEC). Hinsichtlich der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit wird der *Organisation des Vertrags über Kollektive Sicherheit* (CSTO) besondere Bedeutung beigemessen. Die »Bestandsaufnahme« empfiehlt, die Konsolidierung der Organisation als militärpolitisches Bündnis voranzutreiben, die Kontakte zu anderen Regionalorganisationen, darunter auch der Nato, auszubauen und die Koordination zwischen CSTO, EurasEC sowie der *Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit* (SCO) zu vertiefen.<sup>6</sup>

Zentralasien wird mit Blick auf die regionalen Integrationsprozesse im postsowjetischen Raum eine Schlüsselrolle zugewiesen. Bemühungen der USA, die zentralasiatischen Ökonomien stärker nach Südasien auszurichten und sie damit dem russischen Orbit zu entfremden, werden als Bedrohung der eigenen Interessen gewertet. Allerdings räumt das Papier ein, dass das Engagement des Westens für die zentralasiatischen Staaten als Quelle finanzieller Unterstützung und neuer Technologien sowie generell als Modernisierungsressource große Anziehungskraft besitze. Angesichts dessen müsse alles darangesetzt werden, dass Russland für die zentralasiatischen Partner zu einer »attraktiven, konkurrenzfähigen und realistischen Perspektive« werde.

Mit dieser Zielsetzung, die nicht nur ein offensives Programm beinhaltet, sondern auch eine realistische Wahrnehmung der eigenen Handlungsbeschränkungen erkennen lässt, hebt sich das überarbeitete außenpolitische Konzept in seiner Gesamtrichtung markant von den auf Zentralasien bezogenen Leitlinien der Vorjahre ab.

## Russische Zentralasienpolitik seit 1991

### Die neunziger Jahre

In den neunziger Jahren wurde Zentralasien zum »Nahen Ausland« gerechnet und zählte damit über die Auflösung der Sowjetunion hinaus zur Zone russischer Sonderinteressen. Moskaus Zentralasienpolitik zielte darauf ab, die *Neuen Unabhängigen Staaten* (NUS) in der eigenen Einflussphäre zu halten und die

<sup>5</sup> Die konzeptionelle Grundlage für die amerikanischen Bemühungen stammt aus dem Jahr 2005 und datiert vor dem Abzug der USA aus Usbekistan. Vgl. Frederick Starr, *A »Greater Central Asia Partnership« for Afghanistan and Its Neighbors*, Washington, D.C.: Central Asia-Caucasus Institute Silk Road Studies Program, März 2007 (Silk Road Paper). Siehe auch Alan Lee Boyer, »Recreating the Silk Road: The Challenge of Overcoming Transaction Costs«, in: *China and Eurasia Forum Quarterly*, 4 (2006) 4, S. 71–96.

<sup>6</sup> Zum Stellenwert dieser Regionalorganisationen siehe die Ausführungen weiter unten, S. 20f und S. 21f.

russische Vormachtstellung im postsowjetischen Raum zu sichern. Die wichtigsten Ansatzpunkte dabei waren die wirtschaftliche Zusammenarbeit unter Ausnutzung der bestehenden Interdependenzen sowie die sicherheitspolitische Kooperation, insbesondere der Aufbau eines Systems der kollektiven Sicherheit und die Errichtung von Militärstützpunkten in einigen NUS zur Grenzsicherung und Eindämmung lokaler Konflikte.<sup>7</sup>

Ein wichtiges Instrument zur Reintegration des postsowjetischen Raumes waren die regionalen und subregionalen Organisationen, die weitgehend auf russische Initiative hin gegründet wurden, allen voran die 1991 geschaffene *Gemeinschaft Unabhängiger Staaten* (GUS), die *Wirtschaftsunion* von 1993 und der *Vertrag über Kollektive Sicherheit* (CST) von 1992,<sup>8</sup> aus dem sich später die schon erwähnte CSTO entwickelte. Keiner der multilateralen Initiativen gelang es jedoch, eine vertiefte Integration des postsowjetischen Raumes zu befördern. Verantwortlich dafür sind mehrere Faktoren: die Diversität von Verträgen und Mitgliedschaften, die unilateralen Neigungen der beteiligten Staaten, die Schwäche der entstandenen Institutionen und die Kollision der regionalen mit supra- und extraregionalen Organisationen.<sup>9</sup> Als integrationshemmend erwiesen sich zudem die sicherheitspolitischen Verflechtungen zwischen einigen NUS und die damit zusammenhängenden ethno-politischen und territorialen Konflikte, so im Südkaukasus, in Moldova, aber auch in Tadschikistan.

All dies begünstigte regionale Differenzierungsprozesse, die in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre deutlich zutage traten. Sie manifestierten sich in Zentralasien in einer verstärkten außenpolitischen Distanzierung der drei ressourcenreichen Staaten Kasachstan, Usbekistan und Turkmenistan sowohl von Moskau als auch untereinander. Während Kasachstan als einziger der drei Rohstoffexporteure nach Auflösung der Sowjetunion einen liberalen Wirtschafts-

kurs einschlug und von Anfang an eine möglichst diversifizierte, auf Wahrung maximaler Handlungsspielräume gerichtete Außenpolitik verfolgte, orientierte sich Usbekistan zu Beginn der staatlichen Unabhängigkeit zunächst stärker an Russland. Dies hatte nicht zuletzt mit dem tadschikischen Bürgerkrieg (1992–1997) zu tun, in dem Russland wie Usbekistan die Kriegspartei um den später zum Präsidenten gewählten Emomali Rahmonov unterstützten. Im Gefolge der seit 1993 verstärkten militärischen Präsenz Russlands in Tadschikistan und seines wachsenden Einflusses dort kühlten aber nicht nur die usbekischen Beziehungen zu Tadschikistan, sondern auch die zu Russland zunehmend ab.<sup>10</sup> Ab 1995 stellte Usbekistan seine Partizipation an den multilateralen Strukturen der NUS weitgehend ein und suchte gleichzeitig eine engere Anbindung an den Westen, insbesondere an die USA. Gegen Ende der neunziger Jahre zog sich das Land aus der militärischen Kooperation im Rahmen des – 1992 auf seine Initiative hin geschlossenen – *Vertrags über Kollektive Sicherheit* (CST) zurück und verließ die Organisation im April 1999 auch formell, indem es auf eine Vertragsverlängerung verzichtete.

Turkmenistan wiederum schlug schon früh einen Sonderweg ein und trat keinem der neuentstandenen multilateralen Bündnisse bei. Als einziger der fünf zentralasiatischen Staaten verzichtete Turkmenistan auch auf die sicherheitspolitische Zusammenarbeit innerhalb des CST und beendete 1993 die bilaterale Kooperation mit Russland bei der Grenzsicherung. Im selben Jahr erklärte Turkmenistan seine »dauernde Neutralität«. Deren Anerkennung durch die UN-Vollversammlung 1995 markierte schließlich den Beginn einer zunehmenden Selbstisolierung des Landes.<sup>11</sup>

Die fortschreitende Fragmentierung des postsowjetischen Raumes machte sich vor allem auf sicherheitspolitischem Gebiet bemerkbar. 1999 gehörten dem CST nur noch drei der zentralasiatischen Staaten an, nämlich Kasachstan sowie die beiden ärmsten Länder der Region: das von den Folgen des Bürgerkriegs gezeichnete Tadschikistan und das aufgrund fehlender Wirtschaftskraft ebenfalls auf externe Unterstützung angewiesene Kirgistan. Russland hatte seine

7 Vgl. zum Folgenden Olga Alexandrova, »Russlands Außenpolitik gegenüber dem postsowjetischen Raum«, in: Olga Alexandrova/Roland Götz/Uwe Halbach (Hg.), *Rußland und der postsowjetische Raum*, Baden-Baden 2003, S. 15–30; Lena Jonson, *Russia and Central Asia in a New Web of Relations*, London: RIIA, 1998.

8 In diesem Fall ging die Initiative nicht von Russland, sondern von Usbekistan aus; siehe weiter unten auf dieser Seite.

9 Dazu ausführlich Sabine Fischer, »Integrationsprozesse im post-sowjetischen Raum: Voraussetzungen, Erwartungen und Potenziale«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2006) 1, S. 134–149.

10 Dazu Shirin Akiner, *Tajikistan: Disintegration or Reconciliation?*, London 2001, sowie Jonson, *Vladimir Putin* [wie Fn. 2], S. 50ff.

11 Dazu Andrea Schmitz, »Turkmenistan: Der privatisierte Staat«, in: Ulrich Schneekener (Hg.), *Fragile Staatlichkeit. »States at Risk« zwischen Stabilität und Scheitern*, Baden-Baden 2006, S. 147–169.

Truppen aus ganz Zentralasien – mit Ausnahme Tadschikistans – abgezogen. Während der Einfluss Moskaus auf die Politik der zentralasiatischen Staaten abnahm, verstärkten die umliegenden Länder – vor allem China, die Türkei und Iran –, aber auch die EU und die USA ihr Engagement in der Region. Dies betraf vor allem die wirtschaftliche Zusammenarbeit in den Bereichen Handel und Investitionen. Darüber hinaus manifestierte sich die strategische Reorientierung der zentralasiatischen Staaten in einer intensiveren Zusammenarbeit mit der Nato – zunächst im Rahmen des *Partnership-for-Peace*-Programms (PfP), dann auch in Gestalt bilateraler Arrangements mit einzelnen Nato-Mitgliedern.<sup>12</sup>

Die zunehmende militärische Präsenz der Nato in der Region war jedoch nur einer der Gründe für den Wandel der russischen Zentralasienpolitik, der etwa zeitgleich mit der Berufung Putins zum Premierminister im August 1999 begann und sich nach seiner Ernennung zum amtierenden Präsidenten Russlands im Dezember des Jahres fortsetzte. Dieser Wandel war nicht zuletzt auch dadurch motiviert, dass Moskau sich zunehmend auf die Bekämpfung des islamischen Extremismus konzentrierte, der nach der Machtübernahme der Taliban in Afghanistan auf Zentralasien übergegriffen hatte.<sup>13</sup> Vor allem Usbekistan war betroffen. Dort wurden 1999 mehrere Anschläge verübt, unter anderem auf Präsident Islam Karimov. Zu den Terrorakten bekannte sich die *Islamische Bewegung Usbekistans* (IBU), die enge Beziehungen zu Extremisten in Afghanistan unterhielt. Im Sommer des Jahres drangen Kombattanten der IBU von Tadschikistan aus in den kirgisischen Teil des Ferghanatals ein und entführten Angehörige der kirgisischen Grenztruppen sowie Mitarbeiter eines japanischen Geologenteams. Diese Vorfälle verschärfen die Spannungen zwischen den drei betroffenen Staaten, die bei der Bekämpfung des Terrorismus jeweils unterschiedliche Strategien verfolgten. Dabei waren die Differenzen zwischen Usbekistan und Tadschikistan so gravierend, dass Usbekistan die gemeinsame Grenze schloss. Das rigide Vorgehen der usbekischen Sicherheitskräfte gegen mutmaßliche Terroristen im Ferghanatal erwies

sich jedoch als ungeeignet, die Bedrohung wirksam einzudämmen. Vielmehr machte die Entwicklung der folgenden Jahre deutlich, in welchem Maße die repressive Innenpolitik der usbekischen Führung ihrerseits zu einer Quelle regionaler Instabilität geworden war.

Im Zuge dieser Ereignisse erklärte Russland die Bekämpfung des Terrorismus zur höchsten Priorität in den Beziehungen zu den zentralasiatischen Staaten. Diese neue Schwerpunktsetzung markierte den Anfang einer verstärkten militärischen und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit, sowohl im Rahmen der bestehenden Regionalorganisationen als auch auf bilateraler Ebene.<sup>14</sup> Von besonderer Bedeutung waren dabei die Beziehungen zu Usbekistan, das Putin unmittelbar nach seiner Ernennung zum amtierenden Präsidenten der Russischen Föderation im Dezember 1999 besuchte. Präsident Karimov reagierte positiv auf die russische Offerte einer verstärkten Zusammenarbeit. Die russisch-usbekische Wiederannäherung manifestierte sich in der Unterzeichnung eines bilateralen Abkommens über militärische und sicherheitspolitische Kooperation, dem Putin größere Bedeutung beimaß als dem CST, aus dem sich Usbekistan, wie erwähnt, einige Monate zuvor zurückgezogen hatte.<sup>15</sup>

Die Ereignisse in Usbekistan und Kirgistan hatten gezeigt, dass die Ressourcen und Kapazitäten der einzelnen Staaten bei weitem nicht ausreichten, um der Bedrohung durch islamistische Gewaltakteure wirksam zu begegnen. Die russischen Initiativen zur Schaffung eines subregionalen Sicherheitssystems gegen Terrorismus stießen daher auch bei den übrigen zentralasiatischen Staaten auf positive Resonanz und erwiesen sich zudem als wirkungsvolles Instrument für eine Neubelebung der multilateralen Zusammenarbeit. Im Sommer 2000 verabschiedete die GUS ein Programm zur Terrorismusbekämpfung, das im Wesentlichen auf eine Harmonisierung der jeweiligen nationalen Gesetzgebung und eine Koordination des zwischenstaatlichen Informationsaustauschs abzielte.

Vor allem aber wurde der CST aufgewertet, der seit seiner Gründung 1992 keine nennenswerte Bedeutung für die regionale sicherheitspolitische Integration erlangt hatte. Nachdem im Sommer 2000 erneut

<sup>12</sup> Dazu Richard Giragosian, »The Strategic Central Asian Arena«, in: *China and Eurasia Forum Quarterly*, 4 (2006) 2, S. 133–153 (142ff).

<sup>13</sup> Vgl. *Koncepcija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii (10 janvarja 2000 goda)* [Konzeption der nationalen Sicherheit der Russischen Föderation (vom 10.1.2000)], <[www.nationalsecurity.ru/library/00002/index.htm](http://www.nationalsecurity.ru/library/00002/index.htm)>; siehe auch Jonson, *Vladimir Putin* [wie Fn. 2], S. 54ff.

<sup>14</sup> Zum Folgenden vgl. ausführlich Jonson, *Vladimir Putin* [wie Fn. 2], S. 63ff.

<sup>15</sup> Vgl. *Federal'noe Sobranie Rossijskoj Federacii, Sovet Federacii, Stenogramma pjat'desjat četvertogo zasedanija Soveta Federacii 22–23 dekabr'ja 1999 goda* [Stenogramm der 54. Sitzung des Föderationsrats, 22.–23.12.1999], Moskau 1999, <[www.council.gov.ru/files/sessionsf/report/20070314130414.DOC](http://www.council.gov.ru/files/sessionsf/report/20070314130414.DOC)>, S. 14.

Aktivisten der IBU von Tadschikistan aus nach Südkirgistan und Usbekistan eingedrungen waren und sich Kämpfe mit den Grenztruppen geliefert hatten, wurde auf dem CST-Gipfeltreffen im Herbst die Gründung einer Schnellen Eingreiftruppe beschlossen. Im Mai 2001 setzte man die Vereinbarung dann in die Tat um. Darüber hinaus ergab das Treffen aber keine substantiellen Fortschritte. Die zentralasiatischen Staaten zögerten nach wie vor – auch weil ihre wechselseitigen Beziehungen teilweise angespannt waren –, sich auf eine langfristige militärpolitische Zusammenarbeit untereinander und mit Russland festzulegen. Allerdings kamen bei dem Treffen zahlreiche bilaterale Vereinbarungen zwischen Russland und einigen der Staaten Zentralasiens über eine militär- und sicherheitspolitische Kooperation zustande, die den Weg bereitete für eine Modernisierung der regionalen Armeen durch den Verkauf russischer Waffensysteme und Rüstungsgüter. Die Präferenz bilateraler gegenüber multilateralen Handlungs- und Verhandlungsformen, die hier zum Ausdruck kam, ist nach wie vor bestimmend für die Beziehungen zwischen Russland und den zentralasiatischen Staaten sowie für das Verhältnis dieser Staaten untereinander.

### Entwicklungen seit 2001

Die eigentliche Wende in den russisch-zentralasiatischen Beziehungen markierten aber erst die Anschläge vom 11. September 2001 und der darauf folgende »Krieg gegen den Terrorismus« in Afghanistan. Im Oktober des Jahres wurden die ersten amerikanischen Soldaten auf dem usbekischen Militärstützpunkt Karshi-Khanabad stationiert. In der Folge stellte Kirgistan den USA einen Teil des Flughafens Manas als Luftwaffenstützpunkt zur Versorgung der in Afghanistan kämpfenden Einheiten zur Verfügung. Ein kleines Truppenkontingent der USA wurde auch nach Tadschikistan entsandt. All dies geschah mit Russlands Einverständnis. Allerdings war die russische Führung davon ausgegangen, dass das amerikanische Engagement in Afghanistan rasch beendet, die US-Präsenz auf dem Territorium der früheren Sowjetunion somit nur von kurzer Dauer sein würde – allein unter dieser Bedingung hatte Putin die Zustimmung der russischen Generalität erwirkt.<sup>16</sup> Für ihn bedeutete die sich anbahnende rus-

sisch-amerikanische Kooperation im Kampf gegen den Terrorismus eine willkommene Gelegenheit zur Verwirklichung seines außenpolitischen Programms, wie es in den Folgejahren an Kontur gewann: Ziel war die Restauration der Rolle Russlands als einer führenden Größe in der internationalen Politik. Die Festigung der Beziehungen zu den Staaten des postsowjetischen Raumes, und hier besonders Zentralasiens, war einer der Hauptbestandteile dieses Programms.

Mit der Involvierung der zentralasiatischen Staaten in den Krieg gegen den Terrorismus wurde eine Entwicklung in Gang gesetzt, die eine bis dahin nur wenig beachtete Weltgegend ins Zentrum der internationalen Aufmerksamkeit rückte. Die unvorhergesehene Aufwertung dieser Staaten als strategische Partner des westlichen Bündnisses brachte ihnen nicht nur einen erheblichen Prestigegewinn, sondern auch bedeutende Zusatzeinkünfte sowie dringend benötigte Wirtschaftshilfe. Vor allem Usbekistan nutzte die Gunst der Stunde zu einer Verstärkung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit den USA, denen es damit de facto die Rolle eines Sicherheitsgaranten übertrug. In dem Maße, wie sich die amerikanisch-usbekische Partnerschaft intensivierte, zog sich Usbekistan aus der sicherheitspolitischen Kooperation im Rahmen der GUS-Strukturen zurück.<sup>17</sup>

Im Bemühen, dem drohenden Einflussverlust entgegenzuwirken, forcierte Russland die multilaterale sicherheitspolitische Zusammenarbeit im Rahmen des CST. Von vorrangiger Bedeutung war dabei die Frage, wie die Partizipation an der westlichen Antiterror-koalition innerhalb der GUS koordiniert werden sollte. Vor diesem Hintergrund wurde im Mai 2002 die Weiterentwicklung des CST zur *Organisation des Vertrags über Kollektive Sicherheit* (CSTO) beschlossen, die nunmehr als zentraler Mechanismus für die Koordination der Außen- und Sicherheitspolitik ihrer Mitglieder fungieren sollte. Um die Wirksamkeit der CSTO zu erhöhen und damit die eigene Führungsrolle in Zentralasien zu untermauern, suchte Russland nach Wegen, potentielle Synergien zu nutzen, die sich aus einer engeren militärpolitischen Zusammenarbeit mit den USA ergeben würden. Washington jedoch zeigte sich nicht daran interessiert, die Kontakte zur CSTO zu institutionalisieren und die von Russland dominierte Organisation dadurch aufzuwerten.

brace«, in: *Current History*, 106 (Oktober 2007) 702, S. 321–327 (323).

<sup>17</sup> Zum Folgenden vgl. Jonson, *Vladimir Putin* [wie Fn. 2], S. 89–97.

<sup>16</sup> Vgl. Jonson, *Vladimir Putin* [wie Fn. 2], S. 131; siehe auch Andrew Kuchins, »Russia and China: The Ambivalent Em-

In der Folge begannen sich zwei parallele Sicherheitsarrangements in der Region zu etablieren – eines unter amerikanischer, das andere unter russischer Führung. Am augenfälligsten zeigte sich dieser Dualismus in Kirgistan. Im Dezember 2002 richtete dort auch Russland einen Stützpunkt ein. Er befindet sich auf dem Gelände der ehemaligen sowjetischen Militärbasis in Kant, unweit des Internationalen Flughafens Manas, den die westlichen Verbündeten nutzen. Der russische Stützpunkt in Kant ist zwar dem Kommando der CSTO unterstellt, er wird jedoch von Russland finanziert und seine Nutzung basiert auf einem Vertrag mit fünfzehnjähriger Laufzeit, der gegebenenfalls verlängert werden kann – ein klares Indiz dafür, dass Russland sich auf eine langfristige Präsenz in der Region eingerichtet hatte.

Angesichts der gewachsenen sicherheitspolitischen Bedeutung Zentralasiens und des zunehmenden amerikanischen und europäischen Engagements dort war Russland gezwungen, das außenpolitische Instrumentarium neu auszurichten, um seine Vormachtstellung in der Region zu erhalten. Hatte bis dahin vor allem die militärpolitische Dimension die Beziehungen zu den südlichen Nachfolgestaaten der Sowjetunion bestimmt, so rückten nun auch andere Politikfelder ins Blickfeld. Dies gilt in erster Linie für die wirtschaftliche Zusammenarbeit, die unter Putin zu einem außenpolitischen Schwerpunkt wurde (siehe dazu ausführlich S. 14ff).<sup>18</sup> Mit der »Ökonomisierung« der Außenpolitik, in der die gewachsene Wirtschaftskraft des Landes und der damit einhergehende größere Einfluss von Wirtschaftsakteuren auf außenpolitische Entscheidungen zum Ausdruck kommen, folgt Russland einerseits einem globalen Trend. Andererseits ist der Versuch, die zentralasiatischen Staaten über ökonomische Integrationsprozesse stärker an sich zu binden, auch als Reaktion auf die schwindenden Gestaltungsmöglichkeiten Moskaus im Westteil des postsowjetischen Raumes und auf die wachsende Konkurrenz mit der EU zu werten.<sup>19</sup>

Eine neue Dynamik gewannen die seit 2001 zu beobachtenden Bemühungen um die Reintegration Zentralasiens in die russische Einflussosphäre durch

die sogenannten »Farbrevolutionen«. Die damit verbundenen Regimewechsel in Georgien (2003) und der Ukraine (2004) sowie der Sturz des kirgisischen Präsidenten Askar Akaev (2005) waren Ausdruck der Desintegration des postsowjetischen Raumes. Sie alarmierten nicht nur die russische Führung, sondern weckten auch bei den politischen Eliten in den von zivilgesellschaftlichen Unruhen bisher verschont gebliebenen GUS-Republiken Befürchtungen, dass sich ähnliche Ereignisse im eigenen Land wiederholen könnten.

Die Folge waren eine verstärkte Kontrolle zivilgesellschaftlicher Aktivitäten und die Ausweitung von Maßnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit. Dass jene Institutionen, die Sicherheit gewährleisten sollen, in Systemen ohne funktionierende Gewaltenteilung eine starke Tendenz zeigen, selbst zu einer Quelle von Unsicherheit zu werden, hatte sich in den zentralasiatischen Staaten wiederholt bestätigt. Welches innenpolitische Eskalationspotential sich nun infolge der kirgisischen Unruhen in den Nachbarrepubliken entwickelt hatte, zeigten auf bestürzende Weise die Geschehnisse im usbekischen Andijan im Mai 2005. Dort kamen bei der Niederschlagung einer Demonstration durch staatliche Sicherheitskräfte mehrere Hundert Menschen ums Leben.<sup>20</sup> Das Verhalten der usbekischen Regierung, die westlichen Journalisten den Zutritt zum Schauplatz des Geschehens verbot und sich weigerte, eine unabhängige Untersuchung der Vorfälle zuzulassen, rief scharfe Reaktionen auf Seiten des Westens hervor, darunter auch der USA. Die bilateralen Beziehungen, die sich schon im Vorjahr aufgrund zunehmender amerikanischer Kritik an der kaum verbesserten Menschenrechtssituation in Usbekistan abgekühlt hatten, verschlechterten sich rapide. Im Juli 2005 wurden die USA von der usbekischen Führung schließlich aufgefordert, den Stützpunkt Karshi-Khanabad zu räumen.

Die innenpolitischen Eruptionen, für die man in Russland und Zentralasien nicht zuletzt die westlichen Demokratisierungsprogramme verantwortlich machte, bedeuteten eine unerwartete Unterstützung für Moskaus Zentralasienagenda. Sie führten nämlich durchgehend zu einer Reorientierung der zentralasiatischen Eliten nach Russland, von dem man erwar-

<sup>18</sup> Vgl. Lo, Vladimir Putin [wie Fn. 2], S. 65ff, sowie Bobo Lo, »Evolution or Regression? Russian Foreign Policy in Putin's Second Term«, in: Helge Blakkisrud (Hg.), *Towards a Post-Putin Russia*, Helsinki 2006, S. 57–77.

<sup>19</sup> Vgl. dazu Sabine Fischer, *Die EU und Russland. Konflikte und Potentiale einer schwierigen Partnerschaft*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2006 (SWP-Studie 34/2006), S. 10f, sowie dies., »Integrationsprozesse« [wie Fn. 9].

<sup>20</sup> Vgl. dazu den Überblick samt ausführlicher Literaturverweise in: Martha Brill Olcott, »Ohne Linie. Der Westen und Usbekistan nach Andischan«, in: *Osteuropa*, 57 (August–September 2007) 8–9, S. 389–400.

ten konnte, dass es seinen Partnern den Rücken stärkt – sowohl gegenüber innenpolitischer Opposition als auch in internationalen Foren, wo autoritäre Regierungsführung und Menschenrechtsverletzungen in Zentralasien immer wieder kritisiert werden. Die Verdichtung der russisch-zentralasiatischen Beziehungen manifestierte sich in einer Intensivierung der bi- und multilateralen Kooperation auf allen Politikfeldern, vor allem aber in den Wirtschaftsbeziehungen und in der Sicherheitspolitik.

Die im März 2007 vorgelegte »Außenpolitische Bestandsaufnahme« knüpft an die jüngsten Entwicklungen an, lässt aber zugleich erkennen, dass man den aktuellen Trend nicht für irreversibel hält. Wie das Papier deswegen unterstreicht, besteht die wichtigste Herausforderung für Russlands Zentralasienpolitik darin, die Voraussetzungen für eine langfristige Zusammenarbeit mit Partnern zu schaffen, die sich nicht mehr ausschließlich an Moskau orientieren und angesichts einer Vielzahl von Akteuren und Kooperationsangeboten multiple und wechselnde außenpolitische Agenden verfolgen.

## Politikfelder und Strategien

Nachdem im vorigen Abschnitt die für die russisch-zentralasiatischen Beziehungen entscheidenden Entwicklungen seit Beginn der neunziger Jahre nachgezeichnet worden sind, wechselt das folgende Kapitel zu einer synchronen Perspektive. Im Mittelpunkt des Interesses stehen die für die Zusammenarbeit zwischen Russland und den zentralasiatischen Staaten maßgeblichen Politikfelder – Wirtschafts- und Sicherheitspolitik – sowie die Strategien, die hier zum Einsatz kommen. Dabei erscheint es für eine angemessene Bewertung unerlässlich, auch den institutionellen Hintergrund näher zu beleuchten, der die Wahl dieser Strategien diktiert und ihren Erfolg bedingt – aber auch begrenzt.

### Ökonomische Verflechtung

#### Interdependenz von Staat und Markt

Die Akzentverschiebung hin zu einer offensiven Ökonomisierung der russischen Außenpolitik wurde zu Beginn des Jahres 2002 deutlich. Zwei Faktoren wirkten dabei zusammen: Zum einen hatte sich Russlands Wirtschaft von der Asienkrise erholt und verzeichnete hohe Wachstumsraten, die sich vor allem dem seit 1999 stark gestiegenen Erdölpreis verdanken. Zum anderen wurde Moskau durch die Ereignisse im Gefolge des September 2001, insbesondere durch die militärische Präsenz der USA in Zentralasien, dazu gezwungen, die eigene Rolle im regionalen und internationalen Umfeld neu zu bestimmen.

In seiner Jahresbotschaft vom April 2002 machte Putin deutlich, dass sich Russland mit der Integration in die Weltgemeinschaft einer harten Konkurrenz – »um Märkte und Investitionen, um politischen und wirtschaftlichen Einfluss« – stellen müsse und dies eine starke Nation erfordere. Den Beziehungen zu den Staaten der GUS komme nicht zuletzt deshalb höchste außenpolitische Priorität zu, weil die Zusammenarbeit mit ihnen eine wichtige Voraussetzung dafür sei, dass Russland auf den Weltmärkten Wettbewerbs-

vorteile erreichen könne.<sup>21</sup> Schon zuvor hatte Putin wiederholt erklärt, dass in Russland zwischen den Interessen von Staat und Wirtschaft ein hohes Maß an Übereinstimmung bestehe, und für eine Außenpolitik plädiert, die diesen wechselseitigen Interessen Rechnung trage.<sup>22</sup>

Dies impliziert zweierlei: Erstens haben wirtschaftliche Akteure bei der Definition der außenpolitischen Agenda ein gewichtiges Wort mitzureden, und zweitens sind sie in der Lage, bei der Durchsetzung ihrer Interessen auf staatliche Ressourcen zurückzugreifen. Die Überlappung der Interessen von staatlichen und maßgeblichen wirtschaftlichen Akteuren hat ihre Ursache in den Spezifika der russischen Transformationsökonomie, die sich von Beginn an durch eine enge Verflechtung von Staat und Markt auszeichnete.<sup>23</sup> Die Art dieser Verflechtung hat sich im Laufe der neunziger Jahre nach einem im gesamten post-sowjetischen Raum vergleichbaren Muster gewandelt. Grundlegend dabei war und ist jedoch die unzureichende Verrechtlichung marktförmiger Beziehungen, begleitet von einer unvollkommenen funktionalen Differenzierung zwischen Politik und Wirtschaft sowie, mutatis mutandis, zwischen politischen und ökonomischen Eliten. Es waren im Wesentlichen Letztere, deren Präferenzen den Verlauf der Transformation bestimmten.

Da in der russischen Branchen- und Außenhandelsstruktur Rohstoffe dominieren, kommt den Konzernen der Energiewirtschaft eine zentrale Bedeutung zu. Diese Konzerne gehören den sogenannten »Finanz-Industriegruppen« an, die auch den Bankensektor und die Massenmedien beherrschen. Sie operieren meist multinational, das heißt, die einzelnen Unterneh-

<sup>21</sup> Vgl. Präsident Rossii, *Poslanie Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii 18 april'ja 2002 g-a* [Rede des Präsidenten an die Föderalversammlung der Russischen Föderation vom 18.4.2002], <[www.kremlin.ru/text/appears/2002/04/28876.shtml](http://www.kremlin.ru/text/appears/2002/04/28876.shtml)>.

<sup>22</sup> So gegenüber den Leitern des diplomatischen Dienstes des Außenministeriums im Januar 2001; vgl. *Mnisterstvo Inostrannykh Del' Rossijskoj Federacii, Diplomatičeskij Vestnik* Nr. 2, Moskau, Januar 2001, S. 11.

<sup>23</sup> Vgl. Barbara Christophe, »Von der Politisierung der Ökonomie zur Ökonomisierung der Politik«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, (1998) 2, S. 201–240.

menseinheiten sind zwar geographisch verstreut, aber untereinander verflochten und eng an Russland als ihren zentralen Standort gebunden.<sup>24</sup> Von dem Privatisierungsprogramm der frühen neunziger Jahre war der Energiesektor zunächst ausgenommen. Der alten sowjetischen Elite gelang es hier, ihre Machtpositionen erfolgreich zu verteidigen, indem sie das Nebeneinander von gegensätzlich strukturierten Optionen nutzte: Sie sprach sich zwar für die Institutionen eines regulierten Marktes aus, unterlief diese aber gleichzeitig mit informellen Strategien und konnte sich so Schutzzräume für eine beschleunigte Kapitalakkumulation eröffnen.<sup>25</sup> Von der fehlenden staatlichen Steuerungsfähigkeit profitierte die Branche in hohem Maße, besonders als der Energiesektor ab Mitte der neunziger Jahre privatisiert wurde und in den Besitz der »neuen Oligarchen« gelangte.

Hier entstand im Ergebnis ein hierarchisch organisierter Markt mit hochgradig personalisierten Interaktionsformen, der nicht durch Konkurrenz, sondern durch exklusive Rechtstitel und Ansprüche bestimmt wird.<sup>26</sup> Kennzeichnend für die Konzerne des Energiesektors ist die Ambivalenz ihrer außen- und handelspolitischen Interessen, die teilweise miteinander im Widerstreit liegen. Erstens sind die Unternehmen dieser Branche auf eine verstärkte Integration in den Weltmarkt angewiesen, um ihre Exportkapazitäten für zahlungsfähige Märkte zu erhöhen. Zweitens ist ihnen an der Konservierung der regulierten und hierarchisch organisierten Binnenmärkte bzw. deren Ausdehnung auf den postsowjetischen Raum und an der Ausschaltung internationaler Konkurrenz gelegen. Dabei kommt es ihnen darauf an, den Zugriff auf die Ressourcen der relevanten Staaten zu sichern – entweder durch Beteiligung an der Exploration und Förderung sowie am Transport der Rohstoffe (wie in Zentralasien, siehe unten) oder durch die Kontrolle von Absatzmärkten. Um diese Interessen durchzusetzen, ist die Energiebranche allerdings auf staatliche Unterstützung angewiesen, zum Beispiel in Gestalt poli-

tischer Flankierung von strategisch wichtigen Vorhaben wie dem Pipeline-Bau oder bei Investitionen in Erkundung und Ausbau neuer Förderstätten.

Drittens aber macht es der enorme Investitionsbedarf im Energiesektor notwendig, mit internationalen Konzernen zu kooperieren: Charakteristischerweise handelt es sich bei allen russischen Energiekonzernen, die im postsowjetischen Raum aktiv sind, um solche, die auch international operieren und mit ihrem Engagement auf dem Territorium der GUS ihre weitere Expansion, vor allem in der Europäischen Union, flankieren. Der postsowjetische Raum bildet letztlich die Grundlage für ihre Vorstöße auf den globalen Markt.<sup>27</sup>

In dem Maße, wie russische Energiekonzerne an Attraktivität für internationale Kooperationspartner gewonnen haben, hat offenbar auch das Interesse dieser Unternehmen an einem Staat zugenommen, der stark genug ist, verbindliche Spielregeln durchzusetzen.<sup>28</sup> Allerdings ist dies im Wesentlichen dem Bedürfnis einzelner Akteure – nämlich der wirtschaftlichen und politischen Eliten – geschuldet, bestehende Monopole und damit verbundene Privilegien zu schützen. Unter dieser Voraussetzung ist das neue Interesse an einer stärkeren staatlichen Regulierung des Energiesektors als Indiz für eine gewachsene Konvergenz der Interessen von Politik und Wirtschaft zu werten, wie sie sich nicht zuletzt in Putins außenpolitischem Programm widerspiegelt. In diesem – und nur in diesem – Sinne, das heißt unter der Prämisse der hier skizzierten engen Verflechtung von Staat und Markt, kann denn auch von Ökonomie als einem Instrument russischer Außenpolitik gesprochen werden.<sup>29</sup>

## Energiepolitik in Zentralasien

Vor diesem Hintergrund wird die strategische Bedeutung Zentralasiens für die russische Energiewirtschaft deutlich. Die Basis der ökonomischen Durchdringung dieser Region durch russische Energiekonzerne bildet

<sup>24</sup> Dies ist das entscheidende Kriterium, das multinationale von transnationalen Unternehmen unterscheidet; vgl. Kirsten Westphal, »Russische Konzerne im postsowjetischen Raum: Transnationalisierungsprozesse zwischen (Re-) Integration und Expansion«, in: Alexandrova u.a. (Hg.), *Rußland und der postsowjetische Raum* [wie Fn. 7], S. 122–146 (122f).

<sup>25</sup> Vgl. im Einzelnen Christophe, »Politisierung« [wie Fn. 23], S. 218ff; siehe auch Andrei Yakovlev, »The Evolution of Business-State Interaction in Russia: From State Capture to Business Capture?«, in: *Europe-Asia Studies*, 58 (November 2006) 7, S. 1033–1056.

<sup>26</sup> Vgl. Christophe, »Politisierung« [wie Fn. 23], S. 211.

<sup>27</sup> Vgl. Peter Vahtra, *Russian Investments in the CIS – Scope, Motivations and Leverage*, Turku: Turku School of Economics and Business Administration, September 2005, S. 9.

<sup>28</sup> Vgl. Westphal, »Russische Konzerne« [wie Fn. 24], S. 128f.

<sup>29</sup> Umgekehrt bedeutet dies, dass die gängige Deutung einer »Instrumentalisierung« russischer Unternehmen durch die staatliche Außenpolitik zu kurz greift. Stellvertretend für solche Lesarten vgl. Celeste A. Wallander, »Russian Trans-imperialism and Its Implications«, in: *The Washington Quarterly*, Frühjahr 2007, S. 107–122.



die noch aus der Sowjetzeit stammende strukturelle Interdependenz im Bereich der Förderung, des Transports und der Verarbeitung von Rohstoffen, vor allem von Energieträgern.<sup>30</sup> Neben Wasser sind das fossile Brennstoffe, insbesondere Erdöl und Erdgas. Diese Interdependenz ist heute zwar geringer, als sie es in der Sowjetunion war, sie ist aber noch immer ausgeprägt, weil das alte System der energiewirtschaftlichen Kooperation, dessen Bestandteile gut aufeinander abgestimmt waren, bisher nicht ersetzt worden ist. Es sind diese nach wie vor bestehenden Verflechtungen, auf deren Erhalt und Ausbau die außenwirtschaftliche Strategie Russlands abzielt. Dabei kommt den russischen Konzernen entgegen, dass sie in Zentralasien auf ähnlich strukturierte hybride Märkte wie im Inland treffen. Die für solche Märkte charakteristischen Interaktionsmodi – Informalität von Verhandlungsprozeduren und willkürliche Handhabung von Regeln oder Gesetzen –, vor denen westliche Unternehmen angesichts der damit verbundenen Unsicherheiten häufig zurückschrecken, behindern die Aktivitäten russischer Unternehmen in viel geringerem Maße, unter Umständen sind sie sogar ein strategischer Vorteil.<sup>31</sup>

Gestützt durch die außenpolitische Doktrin und im Einklang mit dem politischen Programm Putins hat die russische Energiewirtschaft ihre Aktivitäten in der Region stark ausgedehnt. Das Volumen des Handels mit fossilen Brennstoffen, vor allem Erdgas, zwischen Russland und den drei zentralasiatischen Öl- und Gasproduzenten Kasachstan, Usbekistan und Turkmenistan ist zwischen 2003 und 2006 von rund 2 Milliarden auf 4,6 Milliarden US-Dollar gestiegen.<sup>32</sup> Auch die Investitionen russischer Unternehmen in Zentralasien

haben seit 2003 deutlich zugenommen. Sie zielen vor allem auf die strategischen Sektoren der Ökonomie, das heißt auf die Exploration von Öl und Gas und auf die Pipeline-Infrastruktur, die Turkmenistan und Usbekistan mit Kasachstan und Russland verbindet.<sup>33</sup> Was den russischen Konzernen dabei entgegenkommt, ist die Abhängigkeit der zentralasiatischen Öl- und Gasexporteure vom russischen Pipeline-Netz. Gleichzeitig ist es für Russland ein Gebot ökonomischer Notwendigkeit, seine strategische Position als Haupttransitland für Öl- und Gaslieferungen aus dem Kaspischen Raum nach Westen zu behaupten. Dies gilt besonders für Erdgas. Dem steigenden Bedarf in der EU, dem Hauptabnehmer von russischem Gas, stehen möglicherweise stagnierende Förderkapazitäten in Russland gegenüber.<sup>34</sup> Um eine künftige Unterversorgung des russischen Binnenmarktes zu vermeiden, die im Fall einer anhaltend hohen Inlandsnachfrage bei gleichbleibend niedrigen Gaspreisen eintreten könnte, muss der staatliche Erdgaskonzern Gazprom dafür sorgen, dass die Lieferungen aus Zentralasien nicht nur kontinuierlich fließen, sondern auch gesteigert werden können und die Entstehung konkurrierender Exportwege verhindert wird.

Dabei sind russische Öl- und Gaskonzerne hinsichtlich Preisgestaltung, Export- und Transitquoten grundsätzlich in einer günstigen Verhandlungsposition, die es notfalls auch erlaubt, Druck auszuüben. Bislang nämlich sind die zentralasiatischen Öl- und Gasexporteure nicht in der Lage, signifikante Mengen ihrer Rohstoffe ohne Russland auf den Markt zu bringen. Beim Erdgas ist Gazprom praktisch der einzige Abnehmer. Das Gros des zentralasiatischen Gases kommt aus Turkmenistan, das derzeit rund 44 Milliarden Kubikmeter jährlich und damit den Hauptteil der geförderten Menge an Gazprom verkauft. In den kommenden Jahren soll sich das Volumen schrittweise erhöhen und bis 2020 etwa 90 Milliarden Kubikmeter betragen.<sup>35</sup> Die Alleinstellung beim Export erlaubt Gazprom eine höchst vorteilhafte Preisgestaltung, die wegen des Weiterverkaufs eines Teils des Gases an europäische Abnehmer hohe Gewinne abwirft.<sup>36</sup>

30 Vgl. Vladimir Paramonov/Aleksey Stokov, *Russia and Central Asia: Current and Future Economic Relations*, Camberley, Surrey: Defence Academy of the United Kingdom, Conflict Studies Research Centre, Juli 2006 (Central Asia Series 06/31 E); dies., *Structural Interdependence of Russia & Central Asia in the Oil and Gas Sectors*, Camberley, Surrey: Defence Academy of the United Kingdom, Conflict Studies Research Centre, Juni 2007 (Central Asia Series 07/16 E).

31 Vgl. Kimberly Marten, »Russian Efforts to Control Kazakhstan's Oil: The Kumkol Case«, in: *Post-soviet Affairs*, 23 (2007), S. 18–37; Alexander Libman, »Regionalisation and Regionalism in the Post-soviet Space: Current Status and Implications for Institutional Development«, in: *Europe-Asia Studies*, 59 (Mai 2007) 3, S. 401–430.

32 Vgl. Vladimir Paramonov/Aleksey Stokov, *Russia – Central Asia: Existing and Potential Oil and Gas Trade*, Camberley, Surrey: Defence Academy of the United Kingdom, Advanced Research and Assessment Group, Februar 2008 (Central Asia Series 08/03 E), S. 2.

33 Vgl. Vahtra, *Russian Investments in the CIS* [wie Fn. 27], S. 9f.

34 Vgl. Jeronim Perovic, »Russian Energy Power Abroad«, in: *Russian Analytical Digest*, (2008) 33, S. 2–5 (2).

35 Vgl. Roland Götz, »Mythos Diversifizierung. Europa und das Erdgas des Kaspischen Raums«, in: *Osteuropa*, 57 (August–September 2007) 8–9, S. 449–462 (455).

36 Vgl. Economist Intelligence Unit (EIU), *Country Report Turkmenistan*, London, Januar 2008, S. 19.

In dem Bestreben, die russische Vormachtstellung beim Gasexport langfristig zu sichern, vereinbarte Putin anlässlich einer Zentralasienreise im Mai 2007 mit den Präsidenten Turkmenistans und Kasachstans den Bau einer neuen Gasleitung, die an der Kaspiküste entlangführen und turkmenisches Gas über Kasachstan nach Russland bringen soll.<sup>37</sup> Gleichzeitig soll die Transportkapazität der Hauptleitung *Zentralasien-Zentrum*, über die turkmenisches und usbekisches Gas nach Russland fließt, von derzeit 45 Milliarden auf 90 Milliarden Kubikmeter pro Jahr ausgeweitet werden und damit ihr ursprüngliches Volumen wiedererlangen. Das ist notwendig, um die in Kasachstan zu erwartende und in Turkmenistan erhoffte Produktionssteigerung zu absorbieren und darüber hinaus mehr Gas aus Usbekistan aufzunehmen, das in den kommenden Jahren sein Exportvolumen ebenfalls vergrößern will (siehe Karte 1, S. 18).<sup>38</sup>

Die russisch-usbekische Wiederannäherung nach den Ereignissen von Andijan hatte eine Verdichtung der schon in den Vorjahren ausgedehnten bilateralen Wirtschaftskooperation zur Folge, bei der auch die russische Energiewirtschaft ihre Position ausbauen konnte. So hat Gazprom mit der staatlichen usbekischen Firma Uzbekneftegaz seit 2004 eine Reihe von Abkommen geschlossen, die dem russischen Konzern die für den Export bestimmte Menge Erdgas (derzeit rund 10 Milliarden Kubikmeter pro Jahr) bis 2012 sichern, ihm die exklusive Nutzung der usbekischen Gastransportkapazitäten garantieren und die Beteiligung an der Erkundung, Förderung und Verarbeitung von Gas ermöglichen. Nicht nur in der Erdgaswirtschaft Usbekistans, auch in anderen Wirtschaftssektoren sind russisches Kapital und russische Unternehmen stark vertreten. Die Zahl der bilateralen Joint Ventures und der Firmenniederlassungen im jeweils anderen Land sowie generell die Investitionstätigkeit russischer Firmen in Usbekistan haben seit 2004/2005 deutlich zugenommen.<sup>39</sup>

Der wichtigste zentralasiatische Wirtschaftspartner Russlands ist jedoch Kasachstan. Während der bilaterale Handel mit Turkmenistan, Tadschikistan und Kirgistan in der russischen Handelsstatistik kaum ins Gewicht fällt, nehmen Kasachstan und Usbekistan dort einen relativ hohen Rang ein. Die Struktur des Handels ist bei allen zentralasiatischen Republiken ausgeprägt asymmetrisch, besonders augenfällig im Fall Usbekistans.<sup>40</sup> Russland exportiert durchweg überwiegend Fertigwaren mit hoher Wertschöpfung nach Zentralasien und bezieht von dort in erster Linie Rohstoffe, deren Wertschöpfungsanteil vergleichsweise gering ist. Dabei stehen auch hier Produktion, Transport und Verarbeitung von Energieträgern im Vordergrund. Im Fall Kasachstans ist dies vor allem Erdöl. 2006 wurden in dem Land rund 66 Millionen Tonnen Öl produziert und netto rund 56 Millionen Tonnen ausgeführt.<sup>41</sup> Dieses Öl wird fast ausschließlich über Russland exportiert, vor allem durch die Pipeline des *Caspian Pipeline Consortium (CPC)*, an dem Russland mit 24 Prozent den größten Anteil hält. Kleinere Leitungen führen von Westkasachstan, wo sich alle wichtigen Erdöllagerstätten befinden, ebenfalls nach Russland (siehe Karte 2, S. 19).

Zwar ist Kasachstan sehr daran interessiert, seine Exportwege zu diversifizieren.<sup>42</sup> Doch die Spielräume dafür sind bis auf weiteres eingeschränkt – der Grund ist auch hier die enge technologische und infrastrukturelle Verflechtung mit Russland. Um deren Erhaltung bemüht sich die russische Außenwirtschaftspolitik, und sie tut das bisher auch mit Erfolg. Zumindest mittelfristig werden sich die über Russland transportierten Mengen kasachischen Öls sogar noch erhöhen. So ist vorgesehen, die jährliche Transportkapazität des CPC von jetzt 23 auf 40 Millionen Tonnen zu steigern. Diese zusätzlichen 17 Millionen Tonnen sollen in eine geplante Pipeline eingespeist werden, die russisches und kaspisches Öl vom bulgarischen

37 Das Abkommen wurde im Dezember 2007 unterzeichnet – nachdem Russland einer Erhöhung des Preises für turkmenisches Gas bereits ab 2008 und nicht, wie zuvor vereinbart, erst ab 2009 zugestimmt hatte. Vgl. EIU, *Country Report Turkmenistan* [wie Fn. 36], S. 12.

38 Vgl. Paramonov/Strokov, *Structural Interdependence* [wie Fn. 30], S. 4.

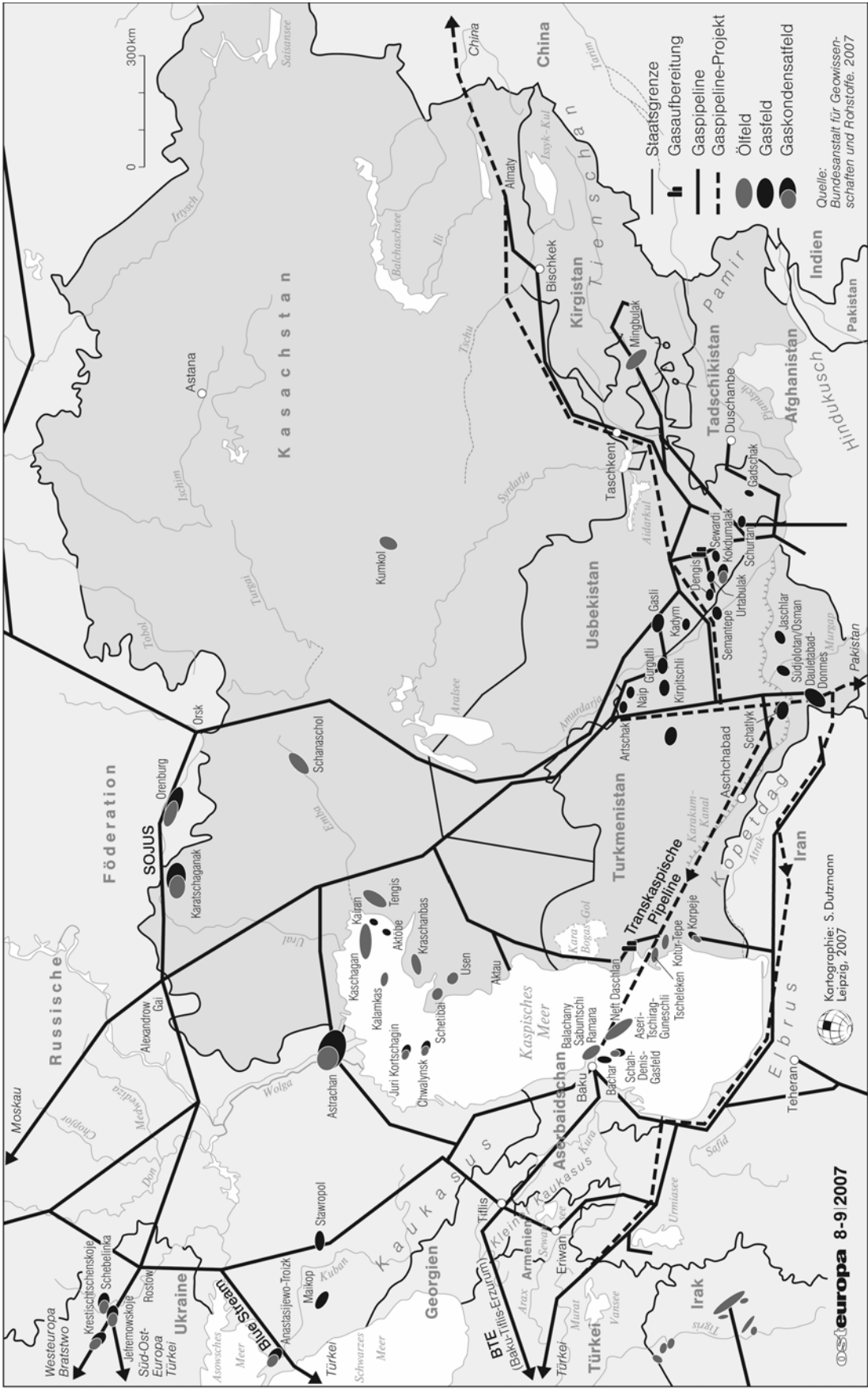
39 Vgl. dazu ausführlich Beate Apelt, *Russland und Usbekistan: Sicherheitspolitische und ökonomische Beziehungen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2008 (SWP-Diskussionspapier, FG 5, 3/2008), S. 10f.

40 Vgl. International Monetary Fund, *Direction of Trade Statistics*, Washington, D.C., CD-ROM-Version, Oktober 2007 (Angaben ohne Dienstleistungen); siehe auch Apelt, *Russland und Usbekistan* [wie Fn. 39], S. 9.

41 Vgl. BP *Statistical Review of World Energy 2007*, S. 8, 12, zugänglich unter <www.bp.com>.

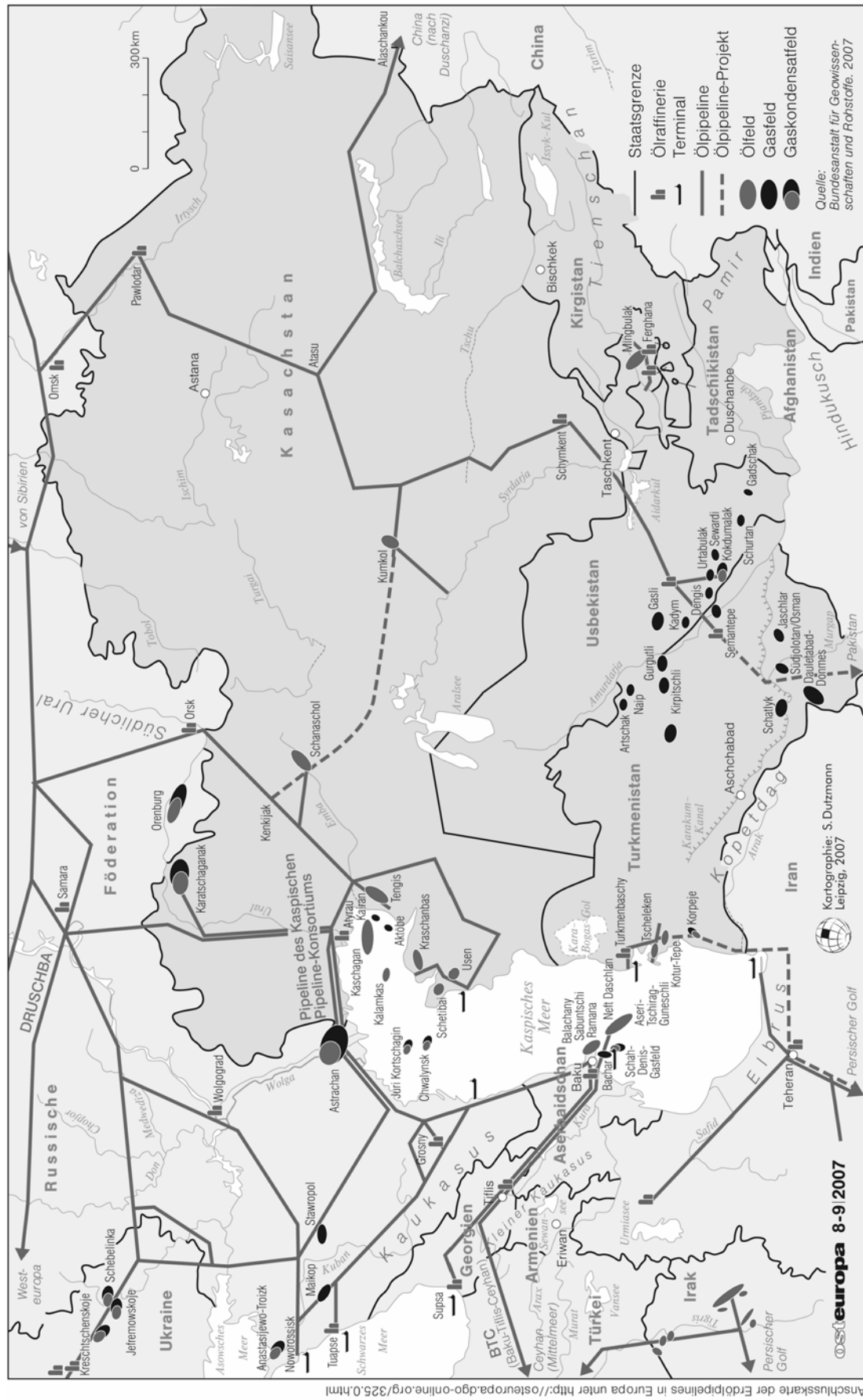
42 Seit Juni 2006 transportiert Kasachstan Öl auch über die Pipeline, die von Aserbaidshans Hauptstadt Baku zur türkischen Hafenstadt Ceyhan führt; das Volumen beträgt derzeit rund 3 Millionen Tonnen pro Jahr. Mittelfristig soll sich die Menge auf 7,5 Millionen Tonnen erhöhen. Vgl. EIU, *Country Report Kazakhstan*, London, Juli 2006, S. 26. Auch eine Pipeline, die erstmals Öl aus Kasachstan direkt nach Westchina leitet, ist seit 2006 in Betrieb.

Karte 1  
Erdgasreserven und -Pipelines in Zentralasien



Quelle und Copyright: Zeitschrift Osteuropa, (2007) 8-9.

Karte 2  
Erdölreserven und -Pipelines in Zentralasien



Quelle und Copyright: Zeitschrift Osteuropa, (2007) 8-9.

Schwarzmeerhafen Burgas zum griechischen Alexandroupolis befördern soll. 51 Prozent der Anteile daran wird ein aus russischen Unternehmen bestehendes Konsortium halten, das unter Federführung des staatlichen Pipeline-Betreibers Transneft operieren und an dem sich auch Kasachstan eventuell beteiligen wird.<sup>43</sup> Darüber hinaus hat das Land angekündigt, das Volumen des über die Pipeline zum südrussischen Samara transportierten Öls in den nächsten Jahren von jetzt 15 auf 20 bis 25 Millionen Tonnen zu steigern.<sup>44</sup> Es scheint, als sei Kasachstan mittelfristig weder willens noch in der Lage, eine von Moskau unabhängige Energiepolitik zu betreiben und so in offene Konkurrenz zum großen Nachbarn zu treten.

Russland seinerseits hat es bisher verstanden, kasachische Exportpläne zu blockieren, die eine unter dem Kaspischen Meer verlaufende Ölleitung involvieren würden. Dabei kommt der ungeklärte Rechtsstatus des Kaspischen Meeres den russischen Interessen entgegen. Dies gilt auch für das vor allem von den USA und der EU beworbene Projekt einer Unterwasserleitung für Erdgas, die vor allem Turkmenistan eine Alternative für den Export nach Westen eröffnen würde. Auch hinsichtlich der Geschäfte seiner zentralasiatischen Partner mit China spielt Russland auf Zeit. So verhandelt Kasachstans staatliche Öl- und Gasgesellschaft KazMunaiGaz seit ein paar Jahren mit der chinesischen Staatlichen Ölgesellschaft (CNPC) über den Bau einer Gaspipeline. In dem Maße, wie sich diese Pläne konkretisieren, bringt Russland eine neue Gasleitung von Westsibirien nach China ins Gespräch – und tritt damit in Konkurrenz zu Kasachstan.<sup>45</sup>

Im Zuge der »Wiederentdeckung« Zentralasiens als Ressourcenbasis für Russland rückten auch nicht-fossile Brennstoffe in den Fokus der Wirtschaftskooperation. Von zentraler Bedeutung sind dabei die kasachischen Uranreserven, die rund 20 Prozent der welt-

weiten Vorkommen ausmachen.<sup>46</sup> Im Mai 2007 haben sich Russland und Kasachstan auf ein umfangreiches Projekt zur Förderung und Verarbeitung von Uran verständigt. Geplant ist die Einrichtung einer Urananreicherungsanlage im sibirischen Angarsk. Sie soll von einem multinationalen Konsortium betrieben werden, das den Zugang zu nuklearen Brennstoffen sichert. Kasachstan, der zweitgrößte Uranproduzent der Welt, soll auf diese Weise in die Lage versetzt werden, Nuklearbrennstoff in Drittländer zu verkaufen. An das Großprojekt sind auch mehrere bilaterale Joint Ventures im Bereich der Uranschürfung und -verarbeitung gekoppelt.<sup>47</sup>

Das verstärkte wirtschaftliche Engagement der Russischen Föderation in Zentralasien manifestiert sich aber nicht nur auf bilateraler Ebene, sondern auch in Bemühungen, den einschlägigen Regionalorganisationen neues Leben einzuhauchen. Da sich die Institutionen der GUS nicht als wirksames Mittel der regionalen Integration erwiesen hatten, wurden neue Strukturen geschaffen, die die Wirtschaftskooperation der zentralasiatischen Staaten untereinander und mit dem Westteil des postsowjetischen Raumes vertiefen und sie auf diesem Wege stärker an Russland binden sollten. Die wichtigsten regionalen Wirtschaftsorganisationen sind die im Jahr 2000 von Russland, Belarus, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan gegründete *Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft* (EurasEC), der 2006 auch Usbekistan beitrug, und der 2003 geschaffene *Gemeinsame Wirtschaftsraum* (CES), dem neben Russland, Kasachstan und Belarus auch die Ukraine angehört und der nach Moskaus Vorstellungen als Integrationsmotor dienen soll. Im Oktober 2007 vereinbarten die EurasEC-Mitgliedstaaten die Gründung einer Zollunion, die bis 2011 erfolgt sein soll. Diese würde jedoch zunächst einmal auf Russland, Belarus und Kasachstan beschränkt bleiben – zu groß sind die Unterschiede vor allem gegenüber Tadschikistan und Kirgistan. Überhaupt ist angesichts des schleppenden Fortgangs der regionalen Zusammenarbeit fraglich, ob die zentralen Voraussetzungen für eine Zollunion – die Einigung auf ein gemeinsames Zollregime und die Harmonisierung der Handelsgesetzgebung – in absehbarer Zeit erfüllt werden können.<sup>48</sup>

<sup>43</sup> Marat Yermukanov, »Kazakhstan Uses Energy Deals with Russia in »Constructive Dialogue« with Europe«, in: *Eurasia Daily Monitor*, 4 (14.5.2007) 94, <[http://jamestown.org/publications\\_details.php?volume\\_id=420&issue\\_id=4106&article\\_id=2372162](http://jamestown.org/publications_details.php?volume_id=420&issue_id=4106&article_id=2372162)>; »Pipeline Burgas-Alexandroupolis: Billigere Alternative für Russland-Bisnes«, *RIA Novosti* (15.3.2007), <<http://de.rian.ru/business/20070315/62062260.html>>.

<sup>44</sup> Vgl. Sergei Blagov, »Russia and Kazakhstan Pursue Energy Partnership«, in: *Eurasia Daily Monitor*, 4 (4.4.2007) 66, <[http://jamestown.org/publications\\_details.php?volume\\_id=420&issue\\_id=4058&article\\_id=2372074](http://jamestown.org/publications_details.php?volume_id=420&issue_id=4058&article_id=2372074)>.

<sup>45</sup> Vgl. zuletzt Sergei Blagov, »Nazarbayev Reassures Russia on Energy Cooperation«, in: *eurasianet.org*, 20.3.2007, <[www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav032007a.shtml](http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav032007a.shtml)>.

<sup>46</sup> Vgl. United States Energy Information Administration (EIA), Country Analysis Briefs, *Kazakhstan* (last updated February 2008), <[www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Kazakhstan/pdf.pdf](http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Kazakhstan/pdf.pdf)>, S. 14.

<sup>47</sup> Vgl. Yermukanov, »Kazakhstan Uses Energy Deals« [wie Fn. 43].

<sup>48</sup> Vgl. Konstantin Parshin, »CIS Summit: Coming Together

Ungeachtet solcher Fragen haben sich diese Organisationen für die Russische Föderation bisher als recht nützlich erwiesen. Zwar haben sie nicht zu einer Verbesserung der zwischenstaatlichen Kooperation in Zentralasien beigetragen. Wohl aber begünstigten die Bemühungen um regionale Integration die Geschäftstätigkeit russischer Unternehmen – sie konnten Einfluss auf die Politik der Mitgliedstaaten nehmen und sich dadurch Wettbewerbsvorteile verschaffen.<sup>49</sup> Diesen Nutzen erfährt zunehmend auch Kasachstan, das im Begriff ist, sich im gesamten postsowjetischen Raum, einschließlich Russland, als Investor zu etablieren. Zumindest mittelfristig dürfte dies den Prozess der ökonomischen Vernetzung zwischen Russland und Zentralasien beschleunigen, auch wenn sich der Wettbewerb um die zentralasiatischen Märkte in den kommenden Jahren verschärfen wird. Obwohl also die russische Wirtschaftsmacht in der Region durchaus nicht unangefochten ist (vgl. dazu S. 23f), scheinen unter Putins Präsidentschaft doch die Voraussetzungen dafür geschaffen worden zu sein, dass die ökonomische Verflechtung zwischen Russland und Zentralasien von Dauer sein wird.

## Sicherheitspolitische Vernetzung

### Institutionelle Prämissen

Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit ist neben dem Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen die zweite Säule der russischen Zentralasienpolitik. Seit der Stationierung von Truppen des westlichen Bündnisses in Zentralasien im Herbst 2001 bemüht sich Russland verstärkt darum, die Staaten der Region in ein System kollektiver Sicherheit einzubinden. Das wichtigste Instrument dafür ist die *Organisation des Vertrags über Kollektive Sicherheit* (CSTO), die – wie erwähnt – im Mai 2002 aus dem *Vertrag über Kollektive Sicherheit* (CST) hervorging. Den russischen Bemühungen kamen die »Farbrevolutionen« entgegen, weil sie den politischen Eliten Zentralasiens die Instabilität ihrer Herrschaftsposition vor Augen führten. Eine enge sicherheitspolitische Koordination mit Russland schien in dieser Situation schon zum Schutz der eigenen Regime geboten. Dies zeigt exemplarisch der Fall Usbekistan, das

den CST im Jahr 1999 verließ, im Sommer 2006 jedoch der CSTO beitrug, nachdem es sich im Zusammenhang mit den Ereignissen von Andijan international isoliert hatte. Die innenpolitischen Eruptionen in einigen GUS-Staaten wirkten mithin als Katalysator für ein Wiederaufleben der sicherheitspolitischen Kooperation mit Russland. Moskau nutzte die Gelegenheit, um die CSTO als regionale Sicherheitsorganisation aufzuwerten und sie gleichzeitig als Vehikel einer verstärkten bilateralen Zusammenarbeit einzusetzen.<sup>50</sup>

So verpflichtet die CSTO ihre Mitglieder zum gegenseitigen Beistand, falls einer der Unterzeichnerstaaten Bedarf anmelden sollte. Die Vertragspartner sind gehalten, einander über ihre sicherheitspolitischen Beziehungen zu Drittstaaten zu informieren und militärische Aktivitäten von Drittstaaten auf dem eigenen Territorium nur nach wechselseitiger Absprache zuzulassen. Gleichzeitig nutzt Russland die Organisation, um die zentralasiatischen Staaten durch den Transfer von Rüstungstechnologie und militärischem Know-how an sich zu binden. Moskau bietet den Mitgliedern der CSTO an, russische Waffen und Ausrüstung zum Inlandspreis zu kaufen und Truppenpersonal zur Aus- und Weiterbildung an die Militärakademien der Russischen Föderation zu schicken. Darüber hinaus kommt Russland nahezu für die Hälfte des CSTO-Budgets auf. An einem großangelegten Manöver im August 2006 waren erstmals bewaffnete Einheiten sämtlicher Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Usbekistans) sowie alle Kommando- und Kontrollorgane der CSTO beteiligt, darunter der rund 4000 Mann starke Ständige Einsatzverband, der seit Juni 2006 von einem permanenten Hauptquartier aus geführt wird.<sup>51</sup>

In dem Maße, wie sich die CSTO als regionale Sicherheitsorganisation konsolidiert, bemüht sich Russland um eine institutionelle Vernetzung mit der *Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit* (SCO). Diese war im Juni 2001 als Nachfolgeorganisation der *Shanghai-Fünf* gegründet worden, einem seit 1996 bestehenden Bündnis, dem Russland, die Volksrepublik China und ihre drei zentralasiatischen Nachbarn Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan angehörten und dem nun mit der Überführung in die SCO auch Usbekistan

on Paper, Still Apart in Practice», in: *eurasianet.org*, 9.10.2007, <[www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav101007b.shtml](http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav101007b.shtml)>.

49 Vgl. Libman, »Regionalisation« [wie Fn. 31], S. 419f.

50 Zu Genese und Organisationsstruktur der CSTO vgl. den Überblick von J. H. Saat, *The Collective Security Treaty Organization*, Camberley, Surrey: Defence Academy of the United Kingdom, Conflict Studies Research Centre, Februar 2005 (Central Asian Series 05/09).

51 Vgl. Richard Weitz, »The CSTO Deepens Military Ties«, in: *Central Asia-Caucasus Analyst*, 18.10.2006, S. 3ff.

beitrat. Ziel der *Shanghai-Fünf* wie auch der SCO war die Durchführung vertrauensbildender Maßnahmen im Bereich der Militär- und Sicherheitspolitik. Die führende Rolle spielte dabei von Anfang an China. Zum einen war der Volksrepublik daran gelegen, im Rahmen der SCO – unter Beteiligung Russlands also – mit seinen drei zentralasiatischen Nachbarn eine Reihe offener Fragen zum Grenzverlauf zu klären. Vor allem aber ging es China darum, die Gefahr separatistischer, extremistischer und terroristischer Bewegungen in der von muslimischen Uiguren bewohnten Westprovinz Xinjiang einzudämmen bzw. ein Übergreifen solcher Bewegungen von Zentralasien ins eigene Land zu verhindern.<sup>52</sup>

Die erste gemeinsame Militärübung wurde im Herbst 2003 in Kasachstan und China abgehalten. Russland nahm daran nur in bescheidenem Umfang teil. Bereits im August 2005 organisierte die Russische Föderation jedoch gemeinsam mit China das erste großangelegte Manöver (»Friedensmission 2005«) auf der chinesischen Halbinsel Shandong. Die Übungen fanden formal zwar auf bilateraler Ebene statt, allerdings bezogen sich beide Staaten auf die SCO als legitimierenden institutionellen Rahmen. Auch internationale Beobachter werteten die »Friedensmission 2005« als Signal für die wachsenden Ambitionen der SCO auf dem Gebiet der traditionellen Sicherheitspolitik.<sup>53</sup> In den Folgejahren führte China auch mit einigen der zentralasiatischen SCO-Mitglieder gemeinsame Militärübungen durch, so 2006 mit Kasachstan und Tadschikistan – ein Vorspiel zur »Friedensmission 2007«, die im August des Jahres in Kirgistan stattfand und erstmals alle Mitgliedstaaten einschloss.<sup>54</sup> Gleichzeitig wurde der nachrichtendienstliche Informationsaustausch ausgeweitet und professionalisiert. Zu diesem Zweck war bereits 2004 in Taschkent ein *Regionales Antiterrorismuszentrum* (RATZ) eingerichtet worden,

das vor allem als Kommunikations- und Koordinationszentrale fungiert.<sup>55</sup>

Wie erwähnt, bemüht sich Russland intensiv um eine stärkere Formalisierung der Beziehungen zwischen SCO und CSTO.<sup>56</sup> Bereits im Jahr 2003 reiste der Generalsekretär der CSTO, General Nikolaj Bor-dyuzha, nach China, um mit SCO-Generalsekretär Zhang Deguang die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit auszuloten. Im August 2004 nahmen Beobachter der SCO an dem großangelegten CSTO-Jahresmanöver »Rubezh-2004« teil. In den Folgejahren waren Vertreter der CSTO auch bei den Antiterrorübungen der SCO als Beobachter präsent, zuletzt im Mai 2007 in Kirgistan. Mit dem Vorschlag, die Militärübung im August mit der CSTO gemeinsam durchzuführen, setzte sich Russland in der SCO jedoch nicht durch; erneut wurde die CSTO nur als Beobachter zugelassen.<sup>57</sup> Auch die russischen Bemühungen um die Einrichtung einer gemeinsamen Kommandostruktur von CSTO und SCO waren bisher nicht erfolgreich. China steht einer engeren strategischen Kooperation ganz offensichtlich distanziert gegenüber, und auch Kasachstan verhält sich reserviert.<sup>58</sup>

Gleichwohl und im Einklang mit der »Außenpolitischen Bestandsaufnahme« vom März 2007 (siehe S. 7) wirbt Russland bei den Mitgliedstaaten der beiden Organisationen weiter hartnäckig um eine stärkere Koordination der Aktivitäten. Die Durchführung kollektiver Militäroperationen in Zentralasien würde dadurch beträchtlich erleichtert. Als Erfolg der russischen Bemühungen kann dabei gelten, dass im Oktober 2007 im tadschikischen Duschanbe erstmals ein gemeinsames Gipfeltreffen von CSTO, SCO und EurastEC stattfand und dabei ein *Memorandum of Understanding* zwischen den beiden sicherheitspolitischen Organisationen unterzeichnet wurde. In dem Dokument erklären die Unterzeichnerstaaten ihre Bereitschaft zu einer forcierten Zusammenarbeit und zu einem verstärkten Informationsaustausch auf dem

<sup>52</sup> Vgl. dazu grundlegend Alyson J. K. Bailes/Pál Dunay, »The Shanghai Cooperation Organization as a Regional Security Institution«, in: Alyson J. K. Bailes/Pál Dunay/Pan Guang/Mikhail Troitskiy, *The Shanghai Cooperation Organization*, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, Mai 2007 (Policy Paper Nr. 17), S. 1–29.

<sup>53</sup> Vgl. Mikhail Troitskiy, »A Russian Perspective on the Shanghai Cooperation Organization«, in: Bailes u.a., *The Shanghai Cooperation Organization* [wie Fn. 52], S. 30–44 (31f).

<sup>54</sup> Vgl. dazu Marcel de Haas, *The »Peace Mission 2007« Exercises: The Shanghai Cooperation Organization Advances*, Camberley, Surrey: Defence Academy of the United Kingdom, Advanced Research and Assessment Group, September 2007 (Central Asian Series 07/28).

<sup>55</sup> Vgl. Troitskiy, »A Russian Perspective on the Shanghai Cooperation Organization« [wie Fn. 53], S. 37f, sowie Bailes/Dunay, »The Shanghai Cooperation Organization« [wie Fn. 52], S. 5f.

<sup>56</sup> Vgl. Troitskiy, »A Russian Perspective on the Shanghai Cooperation Organization« [wie Fn. 53], S. 34f.

<sup>57</sup> Vgl. de Haas, *The »Peace Mission 2007« Exercises* [wie Fn. 54], S. 4.

<sup>58</sup> Vgl. Murat Laumulin, *The Shanghai Cooperation Organization as »Geopolitical Bluff«? A View from Astana*, Paris: Institut Français des Relations Internationales, Research Programme Russia/NIS, Juli 2006 (Russie.Nei.Visions Nr. 12), <[www.ifri.org/files/Russie/laumullin\\_english.pdf](http://www.ifri.org/files/Russie/laumullin_english.pdf)>.

Gebiet der regionalen und globalen Sicherheit, besonders bei der gemeinsamen Terrorabwehr und im Kampf gegen Drogen- und Waffenhandel. Allerdings bleibt das Papier hinsichtlich konkreter Maßnahmen vage – und damit ganz im Rahmen des bisher Gewohnten.<sup>59</sup>

In der Tat hat das Memorandum wie auch das Gipfeltreffen selbst vor allem symbolische Bedeutung für Moskau. Es geht darum, den russischen Führungsanspruch bei der Koordination der multilateralen sicherheitspolitischen Aktivitäten und die Rolle Russlands als Bindeglied der einzelnen Organisationen zu unterstreichen. Dass das Dokument den ersten Schritt auf dem Weg zur Verschmelzung von CSTO und SCO zu einer supraregionalen Allianz markieren könnte, ist höchst fraglich, denn eine solche Fusion wird von der Mehrzahl der Mitgliedstaaten offenkundig nicht gewünscht. Sie ist auch deshalb unwahrscheinlich, weil Russland und China unterschiedliche Auffassungen über Funktion und Stellenwert der SCO vertreten und die Organisation nicht zuletzt als Vehikel für die Durchsetzung der eigenen politischen und wirtschaftlichen Interessen betrachten. Für Moskau ist die CSTO die führende regionale Sicherheitsorganisation im postsowjetischen Raum, während die Volksrepublik naturgemäß die SCO favorisiert, in der Russland sich mit der Rolle des Partners neben einem mindestens gleich starken China begnügen muss.<sup>60</sup> Die beiden Organisationen stehen mithin in einem latenten Konkurrenzverhältnis zueinander, was eine Koordination der Aktivitäten erschwert, zu Reibungsverlusten führt und der strategischen Zusammenarbeit, so sehr Russland sie auch wünschen mag, enge Grenzen setzt. Die Empfehlung der »Bestandsaufnahme« muss man vor diesem Hintergrund auch als Versuch ansehen, einem potentiellen Bedeutungsverlust der CSTO entgegenzuwirken und die Organisation angesichts der zunehmenden Aufmerksamkeit, die der SCO auch international zuteil wird, aufzuwerten.

## Konkurrierende Interessen

Unterschiedliche Interessen und Präferenzen der beteiligten Staaten erschweren nicht nur eine mögliche Entwicklung der SCO zu einer militärpolitischen Allianz, sondern auch eine multilaterale Wirtschaftskooperation, wie sie neuerdings im Zusammenhang mit der SCO verstärkt thematisiert wird. Bereits 2002 hatte China vorgeschlagen, eine SCO-Freihandelszone zu schaffen, und in den folgenden Jahren rückten neben den klassischen sicherheitspolitischen Anstrengungen noch weitere Themen in den Vordergrund. So wurde 2005 auf dem SCO-Gipfeltreffen in Astana beschlossen, die gemeinsamen Aktivitäten auf Wirtschaft, Wissenschaft und Technik – besonders in den Bereichen Energie und Transport – auszudehnen. Im Jahr darauf einigte man sich dann in Shanghai auf die Gründung eines Wirtschaftsrates (*Business Council*) und ein Aktionsprogramm zur Kooperation auf dem Bankensektor im Rahmen der neugeschaffenen *Interbank Association* der SCO. Darüber hinaus schlug Putin die Gründung eines SCO-Energieklubs vor, der als Forum für die energiepolitische Koordination zwischen den Mitgliedstaaten dienen und ihre Zusammenarbeit auf diesem Feld vertiefen soll.<sup>61</sup>

Folgt man den bisherigen Erkenntnissen, so sind die Möglichkeiten jedoch begrenzt, diese Vorstellungen in die Realität umzusetzen. Die Mehrzahl der bestehenden Vereinbarungen zwischen SCO-Mitgliedern ist – ob im Rahmen der Organisation oder außerhalb getroffen – de facto bilateraler Natur, und es handelt sich dabei in der Regel auch nicht um Ergebnisse einer multilateralen Kooperation unter dem Dach der SCO. Dies hat nicht zuletzt mit ihrer Entstehung aus den *Shanghai-Fünf* zu tun. In diesem Bündnis waren die zentralasiatischen Staaten zusammen mit Russland als eine Gruppe aufgetreten, deren Mitglieder untereinander keine separaten Abkommen schlossen, während China mit jedem einzelnen Mitgliedstaat einen eigenen Vertrag unterzeichnete. Die *Shanghai-Fünf* waren also nichts anderes als eine Reihe bilateraler Vereinbarungen im Gewand des Multilateralismus.<sup>62</sup> Dieses Strukturprinzip setzt der Entwicklung der SCO enge Grenzen.

<sup>59</sup> Vgl. Marcin Kaczmarek, »Russia Attempts to Limit Chinese Influence by Promoting CSTO-SCO Cooperation«, in: *Central Asia-Caucasus Analyst*, 10 (2007) 17.

<sup>60</sup> Vgl. Troitskiy, »A Russian Perspective on the Shanghai Cooperation Organization« [wie Fn. 53], S. 32ff; siehe auch Michael Mihalka, »Not Much of a Game: Security Dynamics in Central Asia«, in: *The China and Eurasia Forum Quarterly*, 5 (2007) 2, S. 21–39 (33).

<sup>61</sup> Vgl. Artyom Matusov, »Energy Cooperation in the SCO: Club or Gathering?«, in: *The China and Eurasia Forum Quarterly*, 5 (2007) 3, S. 83–99. Zur ökonomischen Dimension vgl. auch Bailes/Dunay, »The Shanghai Cooperation Organization« [wie Fn. 52], S. 25ff und passim.

<sup>62</sup> Vgl. Matusov, »Energy Cooperation« [wie Fn. 61], S. 86.



Das gilt auch für die wiederholt beschworene Kooperation im Energiebereich. Alle bisherigen Vereinbarungen auf diesem Sektor wurden zwischen den betreffenden Mitgliedern bilateral ausgehandelt, nicht auf multilateraler Basis, und es ist abzusehen, dass es dabei bleiben wird. Dies liegt vor allem daran, dass Moskau an einer stärkeren multilateralen Abstimmung kein Interesse hat, sobald sie China miteinschließt. Nicht nur für die Russische Föderation, auch für die Volksrepublik ist Zentralasien in energiepolitischer Hinsicht und als Absatzmarkt für Konsumgüter von herausragender Bedeutung. China hat seine Beziehungen zu den zentralasiatischen Staaten seit Beginn der neunziger Jahre kontinuierlich ausgebaut und steht in seiner Wichtigkeit als Handelspartner für die Region Russland kaum mehr nach. Vor allem in der Energiewirtschaft Zentralasiens hat China Fuß gefasst. In den vergangenen Jahren investierte das Land große Summen vor allem in die kasachische Ölförderung und in die Infrastruktur für den Öl- und Gastransport.<sup>63</sup> China ist daher für Russland nicht nur Partner, sondern auch der mächtigste Rivale im Wettbewerb um den zentralasiatischen Energiemarkt. Dieser aber ist, wie gezeigt, für die russische Energiepolitik von elementarer Bedeutung. Russland kann deswegen kein Interesse daran haben, China den Zugang zu den zentralasiatischen Reserven zu erleichtern.

Russische Interessen stehen auch der Einrichtung einer überregionalen Freihandelszone auf dem Gebiet der SCO entgegen, wie sie von China befürwortet wird. Mit rund 1,5 Milliarden Konsumenten wäre es die größte Freihandelszone der Welt, vor allem China würde von ihr profitieren. Das Angebot chinesischer Waren und Dienstleistungen in Zentralasien würde unter einem Freihandelsregime signifikant zunehmen, und damit auch die Zahl chinesischer Arbeitsmigranten. Beides aber hätte langfristig negative Folgen sowohl für Russland als auch für die zentralasiatischen Staaten. Letztere würden aufgrund ihrer mangelnden ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit höchstwahrscheinlich zu reinen Rohstofflieferanten. In dem Maße aber, wie die Diversifizierung ihrer Ex-

porte weiter erschwert wird, drohen sich bestehende Entwicklungsblockaden zu verfestigen.<sup>64</sup>

**Tabelle 1**  
**Volumen des Handels zwischen Russland, China und den Staaten Zentralasiens, 1999–2006 (in Millionen US-Dollar)**

Jahr	Handelsvolumen	
	Russland–Zentralasien	China–Zentralasien
1999	3 695	733
2000	6 469	1 041
2001	5 924	1 478
2002	5 464	2 798
2003	7 088	3 305
2004	10 463	4 337
2005	13 227	8 297
2006	14 869	10 796

Quelle: Vladimir Paramonov/Aleksey Stokov, *Economic Involvement of Russia and China in Central Asia*, Camberley, Surrey: Defence Academy of the United Kingdom, Conflict Studies Research Centre, Mai 2007 (Central Asia Series 07/12 E), S. 3.

**Tabelle 2**  
**Anteile Russlands und Chinas am Außenhandel der Staaten Zentralasiens, 2006 (in Prozent)**

	Anteil Russlands	Anteil Chinas
Kasachstan	18,87	15,50
Kirgistan	27,24	34,25
Tadschikistan	12,22	10,77
Usbekistan	16,39	5,71
Turkmenistan	9,76	1,37
Gesamt	17,47	12,68

Quelle: Paramonov/Stokov, *Economic Involvement of Russia and China in Central Asia* [wie Tabelle 1], S. 4.

Angesichts der Risiken, die Chinas Expansion auch für Russland mit sich bringt, ist die regionale Wirtschaftskooperation im Rahmen der SCO für Moskau in erster Linie ein Mittel, um die ökonomischen, das heißt vor allem energiepolitischen Aktivitäten des Konkurrenten in Zentralasien zu kontrollieren und nach Möglichkeit zu verzögern.<sup>65</sup> Russlands wirt-

<sup>63</sup> Vgl. Vladimir Paramonov/Aleksey Stokov, *Economic Involvement of Russia and China in Central Asia*, Camberley, Surrey: Defence Academy of the United Kingdom, Conflict Studies Research Centre, Mai 2007 (Central Asia Series 07/12 E).

<sup>64</sup> Vgl. Paramonov/Stokov, *Economic Involvement of Russia and China* [wie Fn. 63], passim; siehe auch Troitskiy, »A Russian Perspective on the Shanghai Cooperation Organization« [wie Fn. 53], S. 42.

<sup>65</sup> Vgl. Matusov, »Energy Cooperation« [wie Fn. 61], S. 97ff; Mihalka, »Not Much of a Game« [wie Fn. 60], S. 32f.

schaftliche Kooperationsinitiativen unter dem Dach der SCO sind vorrangig darauf angelegt, den Wettbewerb zwischen Produzenten, Konsumenten und Transitstaaten zu entschärfen und die investiven wie integrativen Aktivitäten Chinas im Blick zu behalten. Für seine eigenen wirtschaftlichen Unternehmungen in Zentralasien nutzt Russland denn auch nicht die SCO, sondern die EurasEC. Diese dient als zentrales Forum, um sowohl über die Bildung einer regionalen Freihandelszone mit den Kernstaaten Russland, Belarus und Kasachstan als auch über einen gemeinsamen Markt für Öl und Gas zu verhandeln.<sup>66</sup> Die *raison d'être* der SCO besteht also nicht darin, regionale Kooperation durch effektiven Multilateralismus zu fördern. Sie ist in erster Linie ein Instrument zur Verwaltung von Chinas Expansions- und Integrations-schritten im postsowjetischen Raum.

<sup>66</sup> Vgl. Matusov, »Energy Cooperation« [wie Fn. 61], S. 97ff; Troitskiy, »A Russian Perspective on the Shanghai Cooperation Organization« [wie Fn. 53], S. 35.

## Fazit und Perspektiven

### Russland

Die dominierenden Variablen in den russisch-zentralasiatischen Beziehungen sind zweifellos die Abhängigkeit der russischen Energiewirtschaft von den Rohstoffreserven Zentralasiens und das ökonomischen Kalkülen geschuldete Bestreben, die Energieexporte aus der Region und mithin die Preise zu kontrollieren. Die russische Wirtschaftspolitik im postsowjetischen Raum ist folglich nicht primär durch »Großmachtsstreben« motiviert, sondern durch ökonomische Imperative. Diese werden langfristig auch darüber entscheiden, welche Rolle Russland in der internationalen Politik spielen wird. Der postsowjetische Raum – und hier zunehmend Zentralasien – ist dabei von grundlegender Bedeutung. Deswegen ist es sehr wahrscheinlich, dass die Politik der Russischen Föderation gegenüber den zentralasiatischen Staaten auch weiterhin darauf gerichtet sein wird, bestehende Abhängigkeiten zu erhalten und zu vertiefen.

Darauf scheinen auch die russischen Bestrebungen, die Region in ein System kollektiver Sicherheit einzubinden, und die damit einhergehenden Bemühungen um eine stärkere energiepolitische Vernetzung abzielen. Die »Außenpolitische Bestandsaufnahme« von 2007 lässt jedenfalls keinen Zweifel daran, dass Russlands Gestaltungskraft im regionalen und internationalen Umfeld in hohem Maße an die Fähigkeit zur Projektion von wirtschaftlicher Macht gekoppelt ist. Das Papier selbst ist eine Reaktion auf diese Einsicht, ebenso wie die darin ausgesprochene Empfehlung, der Ökonomie als Instrument der Außenpolitik ein adäquates Gewicht beizumessen.

Den wirtschaftlichen Interessen Russlands in Zentralasien kommen die bestehenden wechselseitigen Abhängigkeiten im Bereich der Energie- und Transportinfrastruktur entgegen. Die Ökonomien der Russischen Föderation und der zentralasiatischen Staaten sind nach wie vor komplementär und interdependent.<sup>67</sup> Für diese Staaten ist Russland noch immer der wichtigste Handelspartner und ein bedeutender Investor. Eine nicht zu unterschätzende Rolle in den Wirtschaftsbeziehungen spielen auch die bis

heute recht große russische Diaspora in der Region sowie die etablierten, oft langjährigen Kontakte auf der Ebene des kleinen und mittleren Unternehmertums. Von Bedeutung ist außerdem die Tatsache, dass Russisch in Zentralasien nach wie vor die wichtigste regionale Verkehrssprache ist. Das wiederum steigert auch die Attraktivität Russlands für zentralasiatische Arbeitsmigranten.<sup>68</sup>

Ein wichtiger, dauerhaft wirksamer strategischer Vorteil Russlands in der Region ist die Ähnlichkeit der politischen Systeme und der politischen Kultur als Resultat einer langen gemeinsamen Geschichte. Wie sich im Gefolge der »Farbrevolutionen« gezeigt hat, besteht auch in politischer Hinsicht eine starke Interdependenz zwischen Russland und den Staaten Zentralasiens. Für die Eliten dieser Länder ist die Wahrung des politischen Status quo von elementarem Interesse. Dieser ist nicht allein an eine bestimmte Regierungsform gebunden, sondern an die Stabilität persönlicher Netzwerke. Russland gilt als Garant des Status quo in Zentralasien, da es sich in die innenpolitischen Angelegenheiten seiner Partner nicht einzumischen pflegt. Vielmehr vermeidet es die russische Führungselite, die Stabilität von Beziehungsnetzwerken zu gefährden, die sie zur Kontaktpflege braucht und auch besser nutzen kann als die Vertreter westlicher Staaten, deren Verhandlungsgepflogenheiten durch einen anderen institutionellen Hintergrund geprägt sind.

Seit Beginn der Präsidentschaft Wladimir Putins ist die Verflechtung zwischen den Ökonomien Zentralasiens und der Russischen Föderation verstärkt worden. Russland kann auf absehbare Zeit als wichtigster strategischer Partner der zentralasiatischen Staaten gelten. Allerdings ist diese dominierende Stellung in der Region nicht unangefochten. Es steht zu erwarten, dass sich die Abhängigkeit der zentralasiatischen Rohstoffexporteure von Russland als ihrem Hauptabnehmer verringern wird. Das liegt vor

<sup>67</sup> Vgl. Paramonov/Strokov, *Russia and Central Asia* [wie Fn. 30].

<sup>68</sup> Vgl. Andrei P. Tsygankov, »If Not by Tanks, Then by Banks? The Role of Soft Power in Putin's Foreign Policy«, in: *Europe-Asia Studies*, 58 (November 2006) 7, S. 1079–1099 (1083f); Marlène Laruelle, »Central Asia Labor Migrants in Russia: The »Diasporization« of the Central Asian States?«, in: *The China and Eurasia Forum Quarterly*, 5 (2007) 3, S. 101–119.

allen an der wirtschaftlichen Expansion Chinas in Zentralasien. Die ökonomische Strategie der Volksrepublik ist offenbar darauf ausgerichtet, die Region zu einem Knotenpunkt für den Rohstoff- und Warenhandel mit West- und Südasien zu machen. Das Fundament dafür – der Ausbau der Infrastruktur für den Transport von Öl und Gas – ist mittlerweile gelegt. Eine Pipeline, die Öl aus Kasachstan nach Westchina transportiert, ist bereits in Betrieb, eine Gaspipeline in der Planung. Auch mit Turkmenistan wurde der Bau einer Gasleitung vereinbart. Sie soll über usbekisches Territorium führen und dann mit der in Kasachstan zu bauenden Pipeline verbunden werden.<sup>69</sup>

Den zentralasiatischen Staaten kommt das chinesische Engagement entgegen, weil es ihnen ermöglicht, ihre Energieexporte zu diversifizieren und die Verhandlungsposition gegenüber Russland zu verbessern. In der Tat ist ihre Außenpolitik darauf angelegt, die Abhängigkeit von Russland zu verringern und den eigenen Handlungsspielraum zu erweitern. Das geschieht mittels einer flexiblen und vielseitigen, auf Wahrung größtmöglicher Unabhängigkeit gerichteten Bündnispolitik, die im postsowjetischen Raum als »multivektoral« bezeichnet wird. Sie versetzt die Eliten der zentralasiatischen Staaten in die Lage, aus dem internationalen Wettbewerb um Öl- und Gasreserven hohe Gewinne zu ziehen.

Der Wettlauf um den Zugang zu den Rohstoffen der Region und die Profite, die hier locken, mindern allerdings den Anreiz für eine verstärkte multilaterale Kooperation im Rahmen der bestehenden Regionalorganisationen, die für eine langfristig gedeihliche Wirtschaftsentwicklung Zentralasiens notwendig wäre.<sup>70</sup> Vielmehr scheint dieser Wettbewerb bei allen Beteiligten die vorhandenen bilateralistischen Tendenzen zu fördern. Augenscheinlich versprechen sich die politischen Entscheidungsträger in der Region davon mehr als von kooperativen Ansätzen. Deren Notwendigkeit wird zwar immer wieder bekräftigt, und auch an Bekenntnissen zur regionalen Zusammenarbeit fehlt es nicht. Die Kooperationsanreize sind aber offenbar nicht stark genug, um die eingefahrenen Routinen zu durchbrechen. Dies würde voraussetzen, Souveräni-

tätsrechte an supranationale Organe zu delegieren, woran weder Russland noch seine zentralasiatischen Partner interessiert sind.

Angesichts dieser Ausgangslage dürfte sich die Fragmentierung Zentralasiens in Zukunft weiter verstärken. Gleichzeitig wird die ökonomische Kooperation zwischen Russland und den Staaten der Region langfristig eher ab- als zunehmen. Dies liegt zum einen, wie erwähnt, an der wachsenden Bedeutung Chinas als Wirtschaftspartner der zentralasiatischen Staaten, zum anderen daran, dass russische Unternehmen ihre Aktivitäten im Zuge der Globalisierung mehr und mehr auch auf andere Weltregionen ausweiten. In der Summe stehen die Chancen nicht gut, dass Russland das in der »Bestandsaufnahme« anvisierte Ziel erreichen kann, eine »attraktive, konkurrenzfähige und realistische Perspektive« für seine zentralasiatischen Partner zu werden.<sup>71</sup> Eher muss Moskau sich darauf einstellen, dass der Wettbewerb um die Rohstoffmärkte Zentralasiens schärfer wird und man die Einsätze erhöhen muss, um bestehende Positionen zu halten. Ob Russland dies mit den verfügbaren Machtressourcen langfristig vermag, ist durchaus nicht gewiss.

## Europäische Union

Für die Europäische Union ergeben sich aus dieser Analyse eine Reihe unangenehmer Implikationen. Dass Zentralasien für Europa strategische Bedeutung besitzt, ist offenkundig. Dies liegt zum einen an der europäischen Abhängigkeit von russischen Energie, vor allem Erdgaslieferungen. Weil die EU diese Abhängigkeit reduzieren möchte, verhandelt sie mit den zentralasiatischen Staaten über den Bau von alternativen, das heißt Russland umgehenden Exportwegen. Zum anderen sind die Staaten Zentralasiens vor dem Hintergrund des Nato-Engagements in Afghanistan wichtige Kooperationspartner der Europäer. Das wohl deutlichste Signal dafür, welche große Bedeutung die EU der Region beimisst, ist die »Strategie für eine neue Partnerschaft mit Zentralasien«, die im Juni 2007 vom Europäischen Rat verabschiedet wurde.<sup>72</sup>

<sup>69</sup> Vgl. den Überblick von Stephen Blank, »China's Recent Energy Gains in Central Asia: What Do They Portend?«, in: *Central Asia-Caucasus Analyst*, 9 (2007) 21, S. 6f.

<sup>70</sup> Vgl. *Central Asia Human Development Report: Bringing Down Barriers: Regional Cooperation for Human Development and Human Security*, Bratislava: UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, 2005; siehe auch Paramonov/Strokov, *Russia and Central Asia* [wie Fn. 30].

<sup>71</sup> Vgl. *Koncepcija vnešnej politiki Rossijskoj Federacii* [wie Fn. 1].

<sup>72</sup> Vgl. Council of the European Union, *The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership*, <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10113.en07.pdf>>; vgl. dazu Andrea Schmitz, »Interessen, Instrumente, Einflussgrenzen«. Die Europäische Union und Zentralasien, in: *Osteuropa*, 57 (August–September 2007) 8–9, S. 327–338.

Bei ihrem Zentralasien-Engagement ist die EU sowohl in sicherheits- als auch in energiepolitischer Hinsicht auf Russland als Kooperationspartner angewiesen. Erstens scheint die Perspektive eines direkten Zugangs zu den Gasreserven der Region gegenwärtig eher unrealistisch zu sein. Zweitens wäre das Volumen der dadurch zu gewinnenden Gaslieferungen nach Europa höchstwahrscheinlich ohnehin nicht sonderlich bedeutend,<sup>73</sup> zumal den Produzenten, wie oben dargelegt, auch andere Optionen offenstehen, die leichter und kostengünstiger zu realisieren sind und daher wohl auch genutzt werden dürften. Der zuverlässigste Zugang zu den zentralasiatischen Gasreserven wird für Europa auch in Zukunft über Russland führen.

Eine Politik der Eindämmung russischen »Expansionsstrebens« in Zentralasien, wie sie den Europäern neuerdings oft nahegelegt wird,<sup>74</sup> kann dagegen nicht im Interesse der EU sein. Eine Schwächung der russischen Marktposition in Zentralasien hätte mit großer Wahrscheinlichkeit zur Folge, dass vor allem China von den regionalen Energiereserven (in erster Linie den Gasvorräten) profitiert – nicht jedoch die EU. Mit Russland um den zentralasiatischen Markt zu konkurrieren empfiehlt sich für die Europäer auch deshalb nicht, weil schon jetzt erkennbar wird, dass ein solcher Wettbewerb keine verlässlichen Beziehungen stiftet, sondern die regionalen Partner in ihrem energiepolitischen Taktieren noch bestärkt.<sup>75</sup> Die damit verbundenen Geschäftsgepflogenheiten aber sind mit dem europäischen Bedürfnis nach Vertrags- und Rechtssicherheit als Basis der wirtschaftlichen Zusammenarbeit nicht vereinbar.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> Vgl. Götz, »Mythos Diversifizierung« [wie Fn. 35], S. 455, 459.

<sup>74</sup> Vgl. exemplarisch Richard L. Morningstar, *The New Great Game? Opportunities for Transatlantic Cooperation in the Caspian Region*, Brüssel: Bertelsmann Stiftung, Mai 2007 (Transatlantic Thinkers, Part 1), <[www.stonebridge-international.com/pdf/Flyer\\_morningstar\\_7\\_qxd1.pdf](http://www.stonebridge-international.com/pdf/Flyer_morningstar_7_qxd1.pdf)>. Siehe auch – differenzierter – Mihalka, »Not Much of a Game« [wie Fn. 60].

<sup>75</sup> Exemplarisch zeigt das etwa die Unterbrechung der turkmenischen Gaslieferungen an Iran Ende Dezember 2007 vor dem Hintergrund des wachsenden Wettbewerbs um die Gasvorräte des Landes; vgl. dazu Guy Chazan/Chip Cummins, »Fears Flow from Central Asia Gas Shutoff«, in: *The Wallstreet Journal*, 4.2.2008, S. A2.

<sup>76</sup> Bezeichnend dafür etwa der Konflikt zwischen der kasachischen Regierung und der Betreibergesellschaft des auf dem Kaschagan-Ölfeld tätigen internationalen Konsortiums im September 2007. Die Art, in der die kasachische Regierung die Investoren dabei unter Druck setzte, löste in der europäischen Wirtschaft große Besorgnis aus; exemplarisch dazu

Da jedoch ein wettbewerbsregulierendes Regime wie die Europäische Energiecharta für Zentralasien bis auf weiteres nicht realisierbar ist, liegt es mit Blick auf die Sicherheit der Energielieferungen und die Stabilität der Preise im Interesse der EU, dass Russland auch zukünftig seinen Einfluss auf dem Energiemarkt der Region geltend machen kann. Statt in einen Wettbewerb um die zentralasiatischen Ressourcen einzutreten, sollte die EU in der Energiepolitik auch weiterhin auf eine Kooperation mit Moskau setzen. Gleichzeitig gilt es, sowohl Russland als auch die Staaten Zentralasiens für ein transparentes Wettbewerbssystem im Energiebereich zu gewinnen und sie davon zu überzeugen, dass sie von einem solchen System langfristig mehr profitieren als von einem unregulierten Markt.

Nicht nur in energiepolitischer Hinsicht ist Russland als Partner der EU in Zentralasien unverzichtbar. Eine strategische Partnerschaft mit Moskau in dieser Region ist auch aus sicherheitspolitischen Gründen geboten. Es zeichnet sich ab, dass Afghanistan auf lange Sicht ein Herd der Instabilität bleiben wird. Die Ressourcen des westlichen Bündnisses reichen nicht aus, um die Situation in dem Land nachhaltig zu verbessern. Eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit Russland in Zentralasien ist deshalb langfristig ohnehin unausweichlich.<sup>77</sup> Die EU sollte sich folglich nicht nur dafür starkmachen, den Afghanistan-bezogenen Dialog mit Moskau im Rahmen des Nato-Russland-Rates auszubauen. Sie sollte darüber hinaus ernsthaft prüfen, ob sich aus einer Kooperation unter dem Dach der regionalen Sicherheitsorganisationen SCO und CSTO Synergien entwickeln lassen, die der Stabilisierung Afghanistans und der Vertrauensbildung zwischen den beteiligten Staaten – vor allem zwischen den USA und Russland – dienen könnten. Die Diskussion darüber ist in hohem Maße von ideologischen Gegensätzen und damit verbundenen Denkverboten belastet, was konstruktive Lösungen stark erschwert. Insbesondere sollten die russischen Offerten einer Kooperation zwischen Nato und CSTO in diesem

Isabel Gorst, »Caspian Lessons for Oil Giants«, in: *Financial Times*, 3.9.2007, zugänglich über <[www.ft.com](http://www.ft.com)>. Im Januar 2008 kam es zu einer Einigung, die den Vertretern des Konsortiums erhebliche Zugeständnisse abverlangte; vgl. die Dokumentation von Birgit Brauer, »Der Streit um das Kaschagan-Ölfeld – Ressourcennationalismus oder Emanzipation auf Kasachisch?«, in: *Zentralasien-Analysen*, (29.2.2008) 2, S. 2–5.

<sup>77</sup> Siehe auch Sharyl Cross, »Russia's Relationship with the United States/Nato in the US-led War on Terrorism«, in: *Journal of Slavic Military Studies*, 19 (2006), S. 175–192 (191).

Zusammenhang neu bewertet werden. Es könnte sich als sinnvoll erweisen, Russland beim Wort zu nehmen und in das Nato-Engagement einzubeziehen.

Eine Zentralasienstrategie der EU, die diese Bezeichnung verdient, müsste der Tatsache gerecht werden, dass Russland der wichtigste Partner Europas in dieser Region ist und bleiben wird. Deshalb sollte die europäische Politik Russland dabei unterstützen, im Spannungsfeld zwischen SCO und euro-atlantischen Institutionen eine Mittlerposition aufzubauen, und entsprechende Ambitionen Moskaus für die Umsetzung der eigenen Interessen in Zentralasien nutzen. An einer verstärkten Einbindung Russlands in die europäisch-zentralasiatischen Beziehungen führt langfristig zumindest aus strategischer Perspektive kein Weg vorbei.

## Abkürzungen

ABM	Anti-Ballistic Missile
CES	Common Economic Space
CNPC	China National Petroleum Corporation
CPC	Caspian Pipeline Consortiums
CST	Collective Security Treaty
CSTO	Collective Security Treaty Organization (Nachfolgeorganisation des CST)
EIA	Energy Information Administration
EIU	Economist Intelligence Unit
EU	Europäische Union
EurasEC	Eurasian Economic Community
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
IBU	Islamische Bewegung Usbekistans
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NUS	Neue Unabhängige Staaten
RATZ	Regionales Antiterrorismuszentrum
SCO	Shanghai Cooperation Organisation
UNDP	United Nations Development Program